

Bund für  
Umwelt und  
Naturschutz  
Deutschland



# Faire Erzeuger\*innenpreise

in der Landwirtschaft

## Faire Erzeuger\*innenpreise



### Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Schwedenstraße 15a  
13357 Berlin  
Fon: 030-76 23 991-30  
Fax: 030-76 23 991-59  
Mail: foes@foes.de

### Auftraggeber:



### Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Kaiserin-Augusta-Allee 5  
10553 Berlin  
Tel: 030 27 58 6 - 40  
Fax: 030 27 58 6 - 440  
E-Mail: bund@bund.net  
[www.bund.net/landwirtschaft](http://www.bund.net/landwirtschaft)

In der Broschüre werden sowohl die neutrale Schreibweise als auch das Gender-Sternchen (\*) verwendet, um alle Geschlechter anzusprechen.

Die Studie des FÖS wurde vom BUND e.V. beauftragt und muss nicht in allen Punkten die Position des BUND e.V. wiedergeben. Sie ist als Diskussionspapier für eine gesellschaftliche Debatte gedacht.

Diese Broschüre wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Rahmen des Förderprojektes „GAP nach 2020: Für einen zukunftsfähigen Gesellschaftsvertrag mit der Landwirtschaft – Umsetzung gesamtgesellschaftlicher Anforderungen“ des Bundesamtes für Naturschutz finanziert (Förderkennzeichen: 3517841400).



# VORWORT

---

Liebe Leser\*innen,

tagtäglich hart arbeiten, oft ohne wirkliches Wochenende und am Ende des Tages einen Lohn im Geldbeutel haben, der die Kosten nicht deckt? Lange Arbeitstage für miserable Stundenlöhne? Ist das Ihr Alltag? Meiner nicht und dafür bin ich dankbar. Aber für Menschen in der Landwirtschaft ist das oft Realität. Sei es für selbstständige Bäuerinnen und Bauern, aber auch für ihre Angestellten und saisonalen Arbeitskräfte. Immer weniger Menschen wollen in der Landwirtschaft arbeiten und immer mehr Höfe geben auf.

Über die viel zu niedrigen Erzeuger\*innenpreise, also die Beträge, die Landwirt\*innen für ihre Produkte bekommen, wird schon lange diskutiert. Doch eine Lösung ist nicht in Sicht. Landwirt\*innen werden mit diesem Problem von der Politik leider alleine gelassen. Märkte werden nicht so geregelt, dass immer faire Preise für die Erzeuger\*innen gezahlt werden. Die Marktmacht des Handels wird nicht so eingegrenzt oder die Verhandlungsmacht der Erzeuger\*innen so gestärkt, dass dabei bessere Erzeuger\*innenpreise herauskommen. Gleichzeitig wird betont, wie wichtig die Agrarfördermittel aus Brüssel sind, um die Einkommen der Landwirt\*innen zu stabilisieren. Ohne diese Gelder sähe es auf den Höfen ganz schön düster aus. Durchschnittlich 40 Prozent des Einkommens kommen aus diesen Fördermitteln, teilweise sogar bis zu 70 Prozent. Sind die Agrarmilliarden aus der EU-Agrarpolitik also schuld daran, dass die Politik sich gar nicht bemüht, faire Erzeuger\*innenpreise zu ermöglichen?

Für einen Umweltverband mag es auf den ersten Blick seltsam erscheinen, warum wir uns mit den Preisen, die Landwirt\*innen für ihre Waren erhalten, beschäftigen. Auf den zweiten Blick sieht man jedoch, wie Ökologie und Soziales auch hier zusammenhängen. Ich habe ein gewisses Verständnis für unterbezahlte Landwirt\*innen, wenn sie aus wirtschaftlichen Zwängen nicht natur- und umweltgerecht arbeiten können. Wenn Bauern und Bäuerinnen fair für ihre Arbeit entlohnt werden, also auch dadurch Anerkennung und Wertschätzung erfahren, dann wird auch Raum und die Bereitschaft entstehen, die vielfach eingeforderten gesellschaftlichen (Zusatz-)Leistungen zu erbringen. Für den Klimaschutz, eine gesunde Umwelt und für eine artgerechte Tierhaltung. Diese sozial-ökologischen Zusammenhänge hat der BUND in seiner „Zukunftsentwicklungsagenda“<sup>1</sup> gemeinsam mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband aufgeschrieben.

Die Zukunftskommission Landwirtschaft hat in ihrem Abschlussbericht<sup>2</sup> im Sommer 2021 gefordert, dass die pauschale Flächenprämie, die momentan größtenteils wie mit einer Gießkanne über Europas Äcker und Wiesen gegossen wird, schrittweise abgeschafft werden muss. Spätestens 2034 soll damit Schluss sein – aus Sicht des BUND deutlich früher. Gleichzeitig sind Prämien aufzubauen, um die zusätzlichen gesellschaftlichen Leistungen auf den Bauernhöfen zu honorieren. Beispielsweise für den Naturschutz, eine bessere Tierhaltung, für den Schutz der Umwelt, der Böden, der Gewässer oder des Klimas. Die Landwirt\*innen müssen sich also darauf einstellen, dass die pauschale Flächenprämie immer weniger zu ihrem Einkommen beitragen wird. Von der Politik können sie zu Recht erwarten, dass sie diesen Transformationsprozess begleitet. Ein wichtiger Baustein dafür sind Rahmenbedingungen für faire Erzeuger\*innenpreise.

Doch wie kann das gelingen? Gibt es eine Pauschallösung oder muss an mehreren Stellschrauben gedreht werden? Und was sind eigentlich faire Preise? Diese und weitere Fragen haben wir dem Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft gestellt und um einen politischen Input in Form einer Studie gebeten. Diese halten Sie nun in Ihren Händen. Ich wünsche eine angenehme und erkenntnisreiche Lektüre.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Bandt  
Vorsitzender des BUND

<sup>1</sup> [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/bund/bundestagswahl/bund\\_zukunftsentwicklungsagenda\\_fuer\\_die\\_vielen.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/bundestagswahl/bund_zukunftsentwicklungsagenda_fuer_die_vielen.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

# ZUSAMMENFASSUNG

Derzeit liegen viele Erzeuger\*innenpreise für agrar- und gartenbauliche Produkte unter den Produktionskosten. Die Erzeuger\*innen erhalten oftmals keine kostendeckenden Preise für ihre Produkte und sind teilweise abhängig von Fördermitteln aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). In dieser im Auftrag des BUND e.V. und vom FÖS erstellten Untersuchung, werden an den Beispielen von Milch, Eiern und Hühnerfleisch kostendeckende Preise ermittelt. Beim Gartenbau wird die Diskrepanz zwischen Kosten und Preisen qualitativ beschrieben. Darauf basierend stellen die Autor\*innen Instrumente vor, mit denen faire Erzeuger\*innenpreise erzielt werden können und beleuchten mögliche Auswirkungen fairer Preise.

**Unter fairen Erzeuger\*innenpreisen verstehen die Autor\*innen Preise, die mindestens alle Produktionskosten decken und mit denen faire Löhne gezahlt werden können.**

Die Gründe für zu niedrige Preise sind vielfältig. Bei einigen Lebensmitteln liegt das Angebot deutlich über der Nachfrage und die Landwirt\*innen stehen nur einer geringen Zahl an Abnehmern aus Handel, Molkereien und Schlachthöfen gegenüber. Diese Abnehmer sind aufgrund der sehr hohen Supermarktdichte in Deutschland bemüht, mit niedrigen Preisen Kundschaft zu gewinnen. Das schwächt die Verhandlungsposition der Erzeugenden, da sie ihre Ware nicht ohne Weiteres an andere Abnehmer verkaufen können. Diese komplexe Problemlage erfordert eine Vielfalt an Politikinstrumenten, die an verschiedenen Punkten der Produktions-Handels-Konsumkette ansetzen müssen, damit faire Erzeuger\*innenpreise erreichen werden können.

## **Schere zwischen Erzeuger\*innenpreisen und Kosten**

Bevor auf die Instrumente eingegangen wird, errechnen die Autor\*innen kostendeckende Preise für die Produkte Milch, Eier und Hühnerfleisch und stellen diese den tatsächlich an die Erzeuger\*innen ausgezahlten Preisen gegenüber. Mit einer Differenz von -2,58 Cent pro Kilogramm stellt sich die Diskrepanz zwischen Kosten und Leistungen bei der Milch am gravierendsten dar. Auch beim Hühnerfleisch decken die Preise nicht die Kosten. Nur in einzelnen Fällen können für Eier Preise erzielt werden, die höher als die tatsächlichen Kosten sind. Im Produktionsgartenbau sehen sich die Produzent\*innen mit einem höheren Personalaufwand, hohen Anforderungen an Qualität und Optik der Produkte, einem geringen Selbstversorgungsgrad – lediglich etwa 35 Prozent des in Deutschland konsumierten Gemüses und nur 22 Prozent des Obstes werden im Inland produziert – und dadurch mit einem hohen Konkurrenzdruck konfrontiert. Qualitative Beispiele aus der Praxis

bieten Indikatoren dafür, dass auch in der gartenbaulichen Produktion nicht bei allen Produkten und Vermarktungsformen faire Erzeuger\*innenpreise erzielt werden. Es stellt sich insbesondere die Frage, wie der Preis für angemessene Entlohnung und Unterbringung von (temporären) Arbeitskräften adäquat in faire Erzeuger\*innenpreise integriert werden kann. Eine Vollkostenrechnung für verschiedene gartenbauliche Produkte steht bisher noch aus.

## **Instrumentenmix**

In der Untersuchung werden fünf Instrumentengruppen, die politisch genutzt werden können, um höhere Erzeuger\*innenpreise zu erzielen, diskutiert: (1) Information, (2) freiwillige Selbstverpflichtung, (3) ökonomische Instrumente, (4) Planungsrecht und (5) Ordnungsrecht.

(1) **Informatorische Instrumente** sind zwar leicht zu implementieren, ihre Wirkung ist jedoch begrenzt. So ist das Konsum- und Ernährungsverhalten meist an Gewohnheiten, Tradition, Verfügbarkeit und finanzielle Mittel geknüpft. Dennoch sind Informationen ein wichtiges Instrument im politischen Werkzeugkoffer. Ohne sie wäre es nicht möglich, eine Akzeptanz für die weiteren politischen Instrumente zu erzielen.

(2) **Freiwillige Selbstverpflichtungen** hätten aufgrund der Marktkonzentration bei den wenigen Handelsunternehmen hypothetisch ein großes Potenzial. Für eine Übereinkunft, Agrarprodukte nicht mehr unter den Produktionskosten zu vertreiben, müssten nur wenige Handelsketten eingebunden werden. Hierbei muss bedacht werden, dass dies nicht in Form von Preisabsprachen erfolgen darf und freiwillige Selbstverpflichtungen juristisch nicht anfechtbar sind. Zudem ist anzunehmen, dass die Bereitschaft für solche Selbstverpflichtungen stark an die mediale Berichterstattung gebunden ist (wie nach den Bäuer\*innenprotesten 2019/20). Nimmt diese ab, könnte der Kooperationswille schnell im Sande verlaufen und der Konkurrenzkampf weiterhin auf dem Rücken der Erzeuger\*innen ausgetragen werden.

(3) **Ökonomische Instrumente** haben das Potenzial, zu höheren, kostendeckenden Erzeuger\*innenpreisen und zugleich zur Realisierung höherer Tierwohl- und Umweltstandards beizutragen. Durch eine Tierwohlabgabe könnten Stallumbauten finanziert und Landwirt\*innen entlastet werden. Alternativ wird auch die Idee einer Art EEG<sup>1</sup>-Umlage für die Landwirtschaft diskutiert. Überdies wird die Anhebung von Transfergeldleistungen im Sinne des So-

<sup>1</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

zialgesetzbuchs und des Mindestlohns empfohlen, da notgedrungene preissensible Kaufentscheidungen der Verbraucher\*innen auch als ein Grund für die niedrigen Erzeuger\*innenpreise angeführt werden.

(4) Das **Planungsrecht** spielt in diesem Kontext eine unterstützende Rolle, indem es dazu beitragen soll, die potenziellen Nebeneffekte höherer Erzeuger\*innenpreise zu verhindern – wie zum Beispiel Mehrproduktion.

(5) Innerhalb des **Ordnungsrechts** bietet das Wettbewerbsrecht einen Ansatzpunkt, um den Verkauf unterhalb der Erzeugungskosten zu verhindern. Mit einem erweiterten Kartellrecht, um die kleine Anzahl an Handelsunternehmen zu entflechten, könnten höhere Preise erzielt werden. Zusätzlich würde ein Werbeverbot die moralisch besonders fragwürdigen Lockangebote mit zum Beispiel tierischen Produkten unterbinden.

Unter sonstige Instrumente nennen die Autor\*innen noch Erzeuger\*innengemeinschaften und die Direktvermarktung. Beide Instrumente können sich positiv auf Erzeuger\*innenpreise auswirken. Durch den Zusammenschluss zu Erzeuger\*innengemeinschaften können Transaktionskosten reduziert sowie das Know-how gebündelt werden, und bei der Direktvermarktung umgeht man die Abhängigkeiten von wenigen Abnehmern.

### **Die große gesellschaftliche Bedeutung fairer Erzeugerpreise**

Faire Erzeuger\*innenpreise würden Landwirt\*innen und deren Mitarbeitenden die Möglichkeit bieten, ein angemessenes Einkommen zu generieren, das ihren Arbeitsaufwand honoriert und sie finanziell absichert. Darüber hinaus sollte mit fairen Preisen der Investitionsbedarf in Tierwohlmaßnahmen und in Innovationen für eine zukunftsfähige Landwirtschaft wie Digitalisierung, Umwelt- und Klimaschutz gedeckt werden. Außerdem können faire Preise dazu beitragen, die Abhängigkeit von Agrarfördermitteln zu reduzieren. Denn die Reform der EU-Agrarpolitik weg von der pauschalen Ausschüttung flächengebundener Zahlungen hin zur Honorierung von Umweltleistungen stellt eine Schlüsselkomponente auf dem Weg zu einer klimafreundlichen und nachhaltigen Landwirtschaft dar. Dies hat die Zukunftskommission Landwirtschaft in ihrem Abschlussbericht im Sommer 2021 deutlich gemacht. Allerdings können die höheren Gewinnmargen wiederum zu einer Produktionsausweitung beitragen. Um dem entgegenzuwirken, sind begleitende planungsrechtliche Maß-

nahmen und umweltpolitische Instrumente wie Reglementierung von Stallausbauten und Stickstoffüberschussabgabe von zentraler Bedeutung.

Die Untersuchung des FÖS bietet verschiedene Impulse, wie höhere Erzeuger\*innenpreise erzielt werden können. Dabei ist ersichtlich: Ein Instrument allein reicht nicht. Notwendig ist eine Mischung aus verschiedenen politischen Instrumenten. Nun ist die Politik gefragt, ein sinnvolles Konglomerat aus den politischen Instrumentengruppen anzuwenden, um den Umbau hin zu einer klima- und umweltfreundlichen Landwirtschaft voranzubringen.

# Faire Erzeuger\*innenpreise

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Hintergrund</b> .....	8
1.1	Rahmenbedingungen – Das Subventionssystem .....	8
1.2	Was kommt bei den Erzeuger*innen an? .....	9
1.3	Gründe für niedrige Erzeuger*innenpreise .....	11
1.3.1	Überproduktion.....	11
1.3.2	Marktmacht weniger Handelsketten und hohe Supermarktdichte.....	12
1.3.3	Discounterkultur.....	12
1.4	Auswirkungen auf die Produzent*innen, die Natur, das Klima und die Tierhaltungsbedingungen.....	13
1.4.1	Auswirkungen auf die Landwirt*innen .....	13
1.4.2	Auswirkungen auf Natur und Klima .....	14
1.4.3	Tierhaltungsbedingungen .....	15
<b>2</b>	<b>Faire Erzeuger*innenpreise</b> .....	16
2.1	Milch .....	16
2.1.1	Kostenkomponenten der Milchproduktion .....	16
2.2	Eier .....	18
2.3	Hühnerfleisch .....	18
2.4	Gartenbau.....	18
<b>3</b>	<b>Realisierung fairer Erzeuger*innenpreise</b> .....	21
3.1	Information .....	21
3.2	Freiwillige Selbstverpflichtung.....	22
3.3	Ökonomische Instrumente.....	23
3.3.1	Tierwohlabgabe.....	23
3.3.2	EEG-Umlage für Agrarprodukte.....	24
3.3.3	Finanzielle Unterstützung für Landwirt*innen, die ihre Tierbestände abbauen .....	24
3.3.4	Anheben der Transfergeldzahlungen und des Mindestlohns.....	25
3.4	Planungsrecht .....	25
3.5	Ordnungsrecht .....	25
3.5.1	Verbot von tierischen Produkten als Lockangebote.....	26
3.5.2	Verbot von Verkaufspreisen unterhalb der Produktionskosten.....	26
3.5.3	Kartellrecht.....	26
3.6	Sonstiges .....	27
3.6.1	Erzeuger*innengemeinschaften.....	27
3.6.2	Direktvermarktung stärken .....	27
<b>4</b>	<b>Wirkungen fairer Erzeuger*innenpreise</b> .....	28
4.1	Faire Entlohnung für Angestellte und Saisonarbeiter*innen.....	28
4.2	Investitionskapital.....	28
4.3	Rücklagen für Missernten .....	29
4.4	Anbau, Bewirtschaftung und Pflege von Agroforstsystemen, Dauergrünland und anderen Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen.....	29
4.5	Reform des Subventionssystems .....	29
<b>5</b>	<b>Diskussion und Fazit</b> .....	30
5.1	Potenzial und Gefahr .....	30
5.2	Fazit .....	31
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	33

## Überblick

Erzeuger\*innenpreise für viele Agrar- und gartenbauliche Produkte liegen unterhalb der Produktionskosten. So leben derzeit viele Landwirt\*innen und Gärtner\*innen von den Direktzahlungen aus den GAP-Subventionen statt von den Einnahmen aus dem Verkauf ihrer Waren. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Im Rahmen dieser Studie werden die Instrumente vorgestellt, die dazu beitragen sollen, faire Erzeuger\*innenpreise zu erzielen.

Derzeit erhalten Erzeuger\*innen bei vielen Lebensmitteln keinen kostendeckenden Erzeuger\*innenpreis. Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen überschreitet bei einigen Lebensmitteln das Angebot deutlich die Nachfrage, was den Angebotspreis drückt, zum anderen stehen die Landwirt\*innen einer sehr kleinen Zahl an Abnehmern (wie Handel, Molkereien, Schlachthöfen) gegenüber, die aufgrund der sehr hohen Supermarktdichte in Deutschland bemüht sind, mit niedrigen Preisen Kund\*innen zu werben und an sich zu binden. Dies schwächt die Verhandlungsposition der Erzeuger\*innen, da sie ihre Ware nicht ohne Weiteres einem anderen Abnehmer verkaufen können. Schlussendlich sind auch die Konsument\*innen durch ein sehr preisbewusstes Einkaufsverhalten an den niedrigen Lebensmittelpreisen beteiligt.

Bei einer so komplexen Problemlage gibt es kein einzelnes Politikinstrument, mit dem das Ziel der fairen Erzeuger\*innenpreise erreicht werden könnte. Stattdessen muss ein Politikmix implementiert werden, der an verschiedenen Punkten der Produktions-Handels-Konsumkette ansetzt.

Im Rahmen dieser Studie werden verschiedene Instrumente aus den Bereichen Information, freiwillige Selbstverpflichtung, ökonomische Instrumente und Ordnungsrecht vorgestellt, die dazu beitragen können, dass Landwirt\*innen faire Erzeuger\*innenpreise erzielen können.

Hierfür werden zunächst die Rahmenbedingungen erläutert, in denen Lebensmittel derzeit produziert werden. Hierzu gehört sowohl das Subventionssystem (Kapitel 1.1), als auch die Frage, welche Preisbestandteile bei welchen Akteuren in der Produktions-Handels-Konsumkette anfallen (Kapitel 1.2). Anschließend wird dargestellt, warum die Erzeuger\*innenpreise so niedrig sind (Kapitel 1.3). Darüber hinaus werden die Auswirkungen auf die Erzeuger\*innen, Umwelt, Klima und Tierwohl benannt (Kapitel 1.4).

Im zweiten Teil der Studie werden die Produktionskosten für ausgewählte Produkte den Erzeuger\*innenpreisen gegenübergestellt (Kapitel 2).

Den Kern des Papiers macht Kapitel 3 aus, in dem mögliche Instrumente zur Erzielung fairer Erzeuger\*innenpreise vorgestellt werden:

- Information (Kapitel 3.1)
- Freiwillige Selbstverpflichtung (Kapitel 3.2)

- Ökonomische Instrumente (Kapitel 3.3)
- Planungsrecht (Kapitel 3.4)
- Ordnungsrecht (Kapitel 3.5) und
- Sonstiges (Kapitel 3.6)

Anschließend wird die Wirkung fairer Erzeuger\*innenpreise diskutiert (Kapitel 4) und in einem abschließenden Fazit (Kapitel 5) die Studienergebnisse zusammengefasst.

# 1 Hintergrund

„Niedrige Preise, existenzbedrohte Bauern – Wer ist schuld?“<sup>1</sup> oder „Bauern blockieren Zentrallager von Aldi: Hunderte Bauern haben gegen die Niedrigpreise für Lebensmittel in Discountern demonstriert. Die bislang vorgeschlagenen Maßnahmen reichen ihnen nicht“<sup>2</sup>. Diese und ähnliche Schlagzeilen kann man seit Jahren in den Medien lesen und hören. Das Problem der niedrigen Erzeuger\*innenpreise, die zum Teil noch nicht einmal die Kosten der Lebensmittelproduzent\*innen decken und zu dem „Höfesterben“, also der Aufgabe besonders kleinerer Familienbetriebe maßgeblich beitragen, ist immer wieder Thema im medialen und politischen Diskurs und trotzdem ändert sich wenig.

## 1.1 Rahmenbedingungen – Das Subventionssystem

Die **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** der Europäischen Union (EU) ist mit einem Subventionsvolumen von derzeit 58 Milliarden Euro jährlich der größte Haushaltsposten der EU. Die Subventionen sind auf zwei Säulen aufgeteilt. Die erste Säule, die etwa 80 Prozent des Gesamtbudgets ausmacht, beinhaltet die Direktzahlungen an die Landwirt\*innen sowie Marktmaßnahmen zur Unterstützung bei Preisverfall (BMEL 2019a). Die Direktzahlungen sind an die Größe der landwirtschaftlichen Fläche gekoppelt. Mit den finanziellen Mitteln der zweiten Säule werden Förderprogramme für die ländliche Entwicklung oder den ökologischen Landbau umgesetzt (BMEL 2019a). Für die Förderperiode von 2014 bis 2020 standen in Deutschland 6,2 Milliarden Euro jährlich an EU-Mitteln für die erste Säule und 1,35 Milliarden Euro für die zweite Säule zur Verfügung. Die Förderrichtlinien der GAP werden alle sieben Jahre reformiert. Bis Sommer 2021 liefen die Trilog-Verhandlungen zwischen EU-Kommission, EU-Parlament und den EU-Agrarminister\*innen für die nächste GAP-Reform, die am 1. Januar 2023 in Kraft treten wird und die Verteilung der Mittel für die Förderperiode 2023-2027 bestimmt (EU Parlament 2021). Im Juni 2021 hatte der Bundestag bereits drei Gesetze zur nationalen Ausgestaltung der GAP beschlossen. Diese hatten jedoch vorläufigen Charakter und konnten erst nach Ende der Trilog-Verhandlungen und Einigung über den endgültigen europäischen Rechtsrahmen in Kraft treten.

Wesentliche Punkte des nationalen Strategieplans sind:

- Die Direktzahlungen sollen künftig nur noch an solche Betriebe gezahlt werden, die bestimmte Grundanforderungen im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes erfüllen (das Prinzip der Konditionalität). Mindestens drei Prozent der landwirtschaftlichen Fläche müssen brachliegen, ebenso gilt ein Verbot zur Umwandlung von Dauergrünland, Mooren und Feuchtgebieten.
- 25 Prozent der Direktzahlungen werden an weitere „Öko-Regelungen“ (Eco-Schemes) gekoppelt; an den pestizidfreien Ackerbau oder die Anlegung und Pflege von Agroforsten zur Bindung von Treibhausgasemissionen.
- Von den derzeitigen sechs sollen ab 2022 acht Prozent der Finanzmittel der ersten Säule in die zweite Säule umgeschichtet werden. Ab 2026 soll dieser Anteil sogar 15 Prozent betragen.

Mit diesen angestrebten Reformen bleibt die pauschale Flächenprämie, also die Bindung der Direktzahlungen an die Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche, weiterhin erhalten. Damit wird Landbesitz stärker honoriert als Umwelt- und Klimaschutz. Umwelt- und Naturschutzverbände sowie die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) oder der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) fordern daher schon länger eine schrittweise Abschaffung der pauschalen Flächenprämie, um dafür Umweltschutz- und Tierwohlmaßnahmen stärker belohnen zu können (top agrar 2019). Denn die Direktzahlungen sind vor allem zum Vorteil größerer landwirtschaftlicher Betriebe (Heinrich Böll Stiftung 2020). Das aktuelle Modell setzt zumindest aus Umweltperspektive die falschen Anreize. So ist es finanziell vorteilhafter, die Anbaufläche zu vergrößern, als in Klima- und Umweltschutzmaßnahmen zu investieren.

**Da die Lebensmittelpreise in Deutschland jedoch teils so niedrig sind, dass Erzeuger\*innen die Produktionskosten nicht decken können und keinen angemessenen Stundenlohn für ihre Arbeit erhalten, sind viele Betriebe auf die EU-Agrarsubventionen angewiesen, um ihre Betriebskosten zu decken.** So betrug der Anteil der Direktzahlungen am Einkommen deutscher Landwirt\*innen im Jahr 2020 im Schnitt 42 Prozent. Auf kleineren Höfen hingegen und bei Landwirt\*innen mit Nebenerwerb kommen sogar 90 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens aus Direktzahlungen (BLE o. J.).

Auch unter den Betriebsformen variiert der Anteil der Subventionen am Betriebseinkommen signifikant (siehe Abbildung 1). Während hauptberufliche Gartenbaubetriebe (unter anderem Anbau von Gemüse

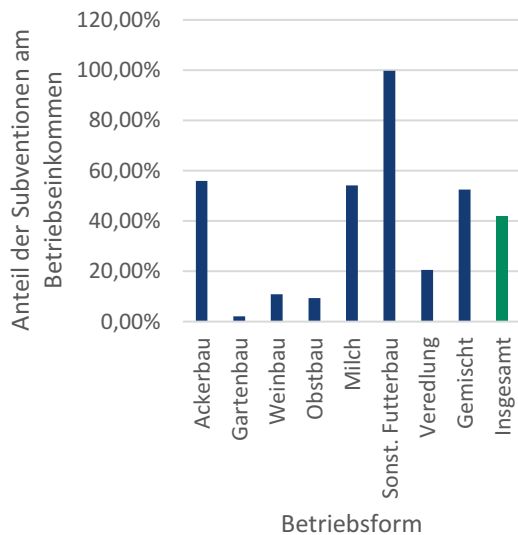
<sup>1</sup> Bayerischer Rundfunk (14.02.2021) <https://www.br.de/nachrichten/bayern/niedrige-preise-existenzbedrohte-bauern-wer-ist-schuld,SOoue9g>

<sup>2</sup> Zeit-Online (08.12.2020) <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-12/protest-discounter-aldi-preispolitik-lebensmittel-preisverfall>



und Zierpflanzen) nur einen geringen Anteil ihres Einkommens durch den Empfang von Subventionen erzielen (2,1 Prozent), liegt der Anteil bei Milchviehbetrieben bei 54,2 Prozent, bei Ackerbaubetrieben bei 56 Prozent und bei Betrieben, die sich auf den Anbau von Futtermitteln spezialisiert haben, sogar bei 99,8 Prozent (BMEL 2021a).

**Abbildung 1: Anteil der Subventionen bei Haupterwerbsbetrieben Betriebseinkommen Betriebsform in Prozent**



Quelle: (BMEL 2021a)

Ein Wegfall der Subventionen würde folglich die Existenz vieler, vor allem kleinerer Höfe, bedrohen. Bei der Implementierung der GAP-Subventionen wurde kein Abbaupfad mitkonzipiert, sodass eine langfristige Abhängigkeit nicht vermieden werden kann. Die Ausschüttungsbedingungen wurden in der Vergangenheit zwar angepasst (früher waren sie an die Menge der produzierten Güter gekoppelt, was Überproduktion honoriert und zu den berühmten Butterbergen und Milchseen führte; heute sind sie flächengebunden). An dem Grundprinzip, dass

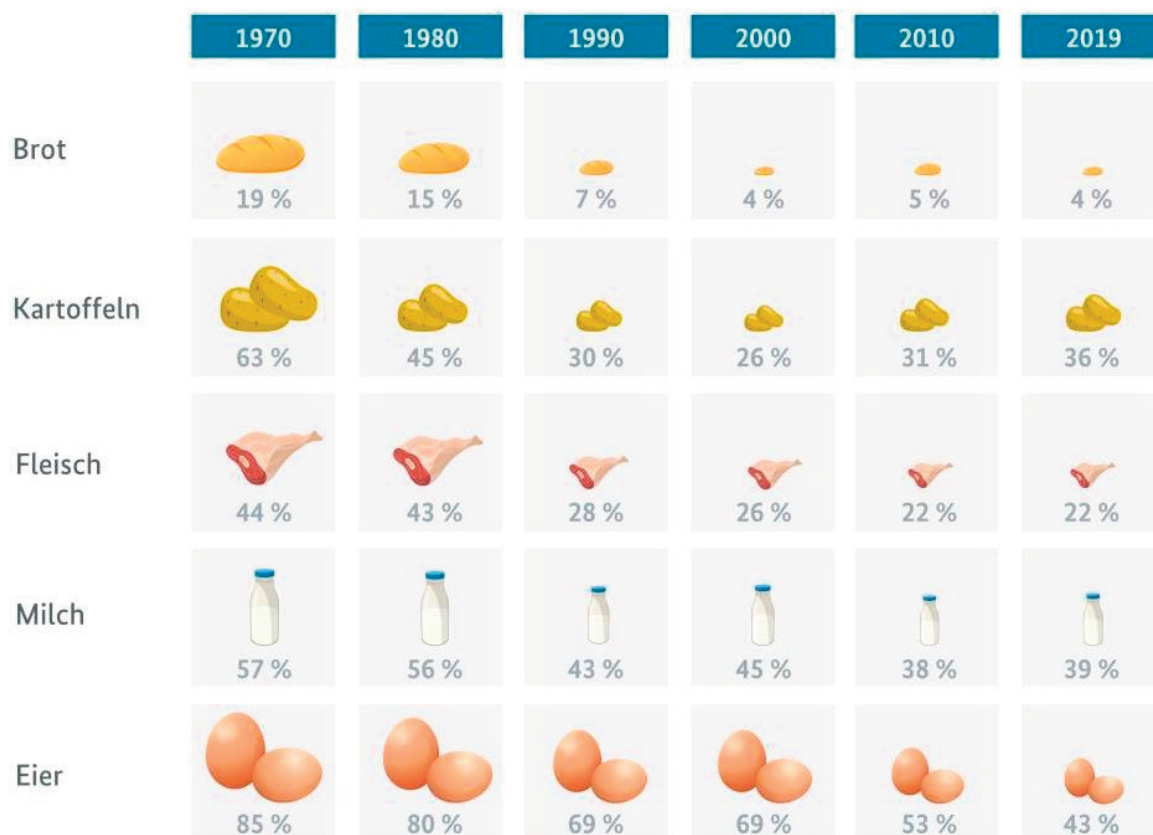
Landwirt\*innen einen teils erheblichen Anteil ihres Einkommens über die Subventionen generieren und ihre Ware so sehr günstig, teils zu einem Preis unterhalb der Produktionskosten verkaufen können und aufgrund des Preisdrucks schlussendlich auch müssen, hat sich wenig geändert (Tangermann 2014). Die Forderung, mehr Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zu realisieren und die Tierwohlstandards zu erhöhen, lösen bei den Bäuerinnen und Bauern daher zum Teil vehemente Proteste aus, da die Mehrkosten gerade kleine und mittlere Betriebe finanziell überlasten können. Eine Abschaffung der Subventionen ohne begleitende Maßnahmen zur Erzielung fairer Preise würde daher das „Aus“ für viele Betriebe bedeuten.

Eine Umstrukturierung des Subventionssystems muss daher mit einer Preispolitik sowie einer Diversifizierung der Einnahmequellen flankiert werden, die es Landwirt\*innen ermöglichen, von dem Verkauf ihrer Produkte zu leben. Das erstrebenswertere Ziel ist es daher, den Landwirt\*innen Erzeuger\*innenpreise zu zahlen, die ihre laufenden Betriebskosten decken, um der Abhängigkeit von den Direktzahlungen entgegenzuwirken. Zeitgleich könnte bei erfolgreicher Erzielung fairer Erzeuger\*innenpreise die Honorierung von Umweltsystemdienstleistungen ausgebaut werden (siehe Kapitel 4.5).

## 1.2 Was kommt bei den Erzeuger\*innen an?

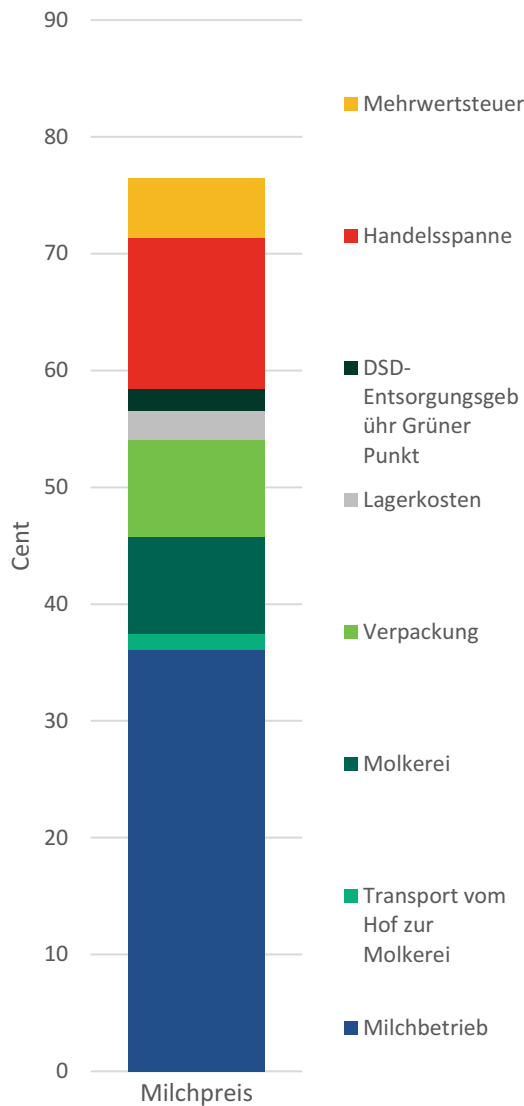
Mit veränderten Produktions-, Verarbeitungs-, Handels- und Konsumgewohnheiten hat sich die Aufteilung der Erlöse auf die verschiedenen Produktions- und Vertriebsakteure deutlich verschoben. Ging im Jahr 1970 noch ein Großteil der Verkaufserlöse an die Landwirt\*innen, war es im Jahr 2019 bei einigen Produktgruppen nur noch ein Bruchteil (siehe Abbildung 2; Bundesinformationszentrum Landwirtschaft o. J.). Ein Großteil der Gewinnmarge wird bei den verarbeitenden Betrieben oder im Handel abgeschöpft.

**Abbildung 2: Welcher Anteil der Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel kommt bei den Landwirt\*innen an?**



Am Beispiel der Milch wird in Abbildung 3 dargestellt, wie groß der Anteil des Verbraucher\*innenpreises der verschiedenen beteiligten Akteure im Produktions- und Handelsprozess ist. Von den 78 Cent, zu denen im Jahr 2018 in Discountermärkten ein Liter Milch verkauft wurde, waren 5,1 Cent Mehrwertsteuern. 13 Cent verblieben beim Handel, der damit unter anderem Lagerung, Logistik, Handlingskosten, Kühlung und eine Gewinnmarge deckte. 1,8 Cent entfielen auf die Entsorgungsgebühr für den Grünen Punkt sowie weitere 8,5 Cent auf die Verpackung. Auch die Molkerei erhielt 8,3 Cent, in denen unter anderem die Kosten für Energie, Wasser, Reinigungsmittel, Personal, Produktion und Abfüllanlage enthalten sind. Lager- und Logistikkosten für den Transport zwischen Molkerei und Einzelhandel schlagen mit 2,5 Cent zu Buche, weitere 0,6 Cent fallen für den Verwaltungsaufwand an. Der Transport vom Hof zur Molkerei kostet etwa 1,4 Cent (Agrar-Heute 2018).

Abbildung 3: Zusammensetzung des Milchpreises



Quelle: (AgrarHeute 2018)

Bleiben noch rund 36 Cent, die an die Erzeuger\*innen fließen. In Kapitel 2.1 werden diesem Erzeuger\*innenpreis die Produktionskosten gegenübergestellt und aufgezeigt, dass dieser nicht kostendeckend ist.

### 1.3 Gründe für niedrige Erzeuger\*innenpreise

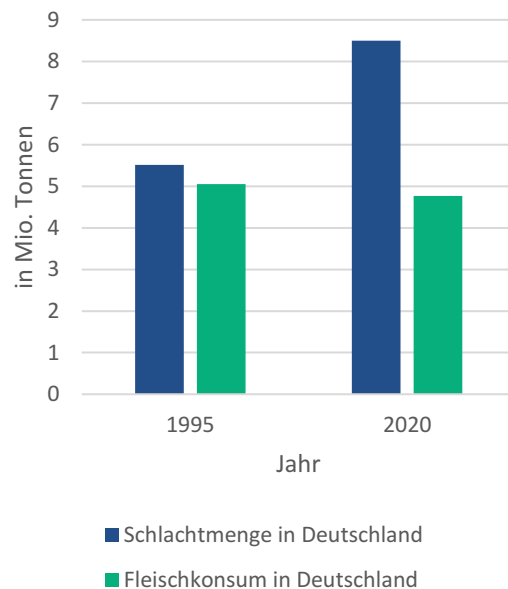
Die Gründe für die niedrigen Erzeuger\*innenpreise von Lebensmitteln sind vielfältig und unterscheiden sich teilweise zwischen verschiedenen Lebensmittelgruppen. Im Folgenden werden drei Hauptgründe benannt und beschrieben: Die Produktionsmenge, die bei einigen Produkten deutlich über der inländischen Nachfrage liegt und so den Preis drückt, die Marktmacht der wenigen Handelsketten bei hoher Super-

marktdichte und auch das sehr preisbewusste Einkaufsverhalten der Konsument\*innen, die gerne zu den günstigsten Angeboten greifen.

#### 1.3.1 Überproduktion

Die Produktion von Lebensmitteln wurde in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gesteigert, beispielsweise im Fall von Fleisch: Lag die Schlachtmenge in Deutschland im Jahr 1995 noch bei knapp 5,51 Millionen Tonnen, waren es im Jahr 2020 rund 8,5 Millionen Tonnen (BMEL 2021b; FÖS 2020). Die Nachfrage nahm hingegen im gleichen Zeitraum von 5,05 Millionen Tonnen auf 4,77 Millionen Tonnen leicht ab (BMEL 2021b; FÖS 2020).

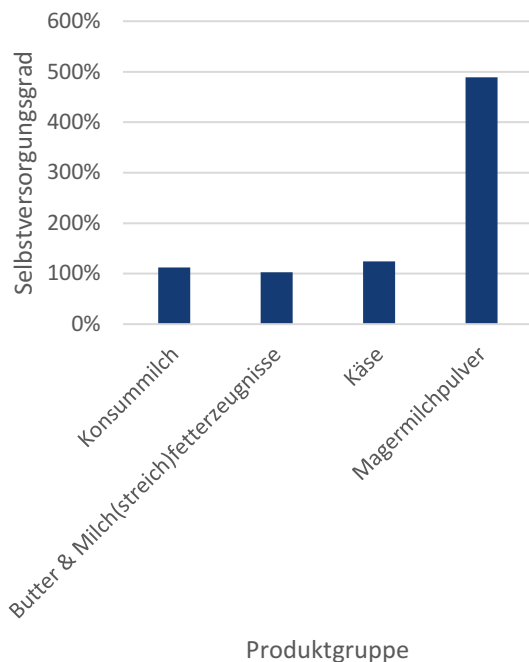
Abbildung 4: Schlachtmenge und Fleischkonsum im Vergleich 1995 zu 2020 (in Millionen Tonnen)



Quelle: (BMEL 2021b; FÖS 2020)

Bei Milch erhöhte sich die Menge der Milchanlieferung in Deutschland innerhalb von 20 Jahren um 20 Prozent, nämlich von 27 Millionen Tonnen (2000) auf 32,6 Millionen Tonnen (2020) (Statista 2020a; Statista 2021a). Damit übersteigt die zur Verfügung stehende Milchmenge deutlich die inländische Nachfrage für Konsummilch und Milchwaren. Abbildung 5 zeigt den Selbstversorgungsgrad von Milch(waren) im Jahr 2019 (das Jahr 2020 stellt aufgrund der Pandemie einen Sonderfall dar und eignet sich aufgrund des ungewöhnlichen Konsumverhaltens in dem Jahr nicht zur Analyse der Marktsituation). Wie aus der Abbildung ersichtlich wird, liegt der Selbstversorgungsgrad bei Milch sowie den meisten Milchprodukten deutlich über 100 Prozent (BMEL 2021b).

**Abbildung 5: Selbstversorgungsgrad mit Milch und Milchprodukten in Deutschland im Jahr 2019 (in Prozent)**



Quelle: (BMEL 2021c)

Bei der Produktionssteigerung wurde zum Teil darauf spekuliert, die Ware international vermarkten zu können. So wurde das Ende der Milchquote als Chance propagiert und gehofft, die Milchproduktion in Deutschland deutlich steigern zu können (BMEL 2021d; Europäisches Parlament 2015). Das nun vorhandene Überangebot in Deutschland trägt jedoch dazu bei, dass die Milchpreise langfristig unterhalb der Produktionskosten liegen.

Etwas anders stellt sich die Lage im Fall von Eiern dar. Die Menge der in Deutschland produzierten Eier nahm von 13,3 Milliarden Eiern (2012) auf 15,5 Milliarden Ei-

ern (2020) um 16,5 Prozent zu (BLE 2020). Im Gegensatz zu den anderen genannten Produkten liegt der Eiverbrauch über der Produktion, weswegen der Selbstversorgungsgrad bei nur 71,8 Prozent liegt und Deutschland auf Importe angewiesen ist (BMEL 2021e). Dies trägt dazu bei, dass anders als bei Milch und Fleisch der Erzeuger\*innenpreis wie in Kapitel 2.2 dargestellt, weitestgehend kostendeckend ist.

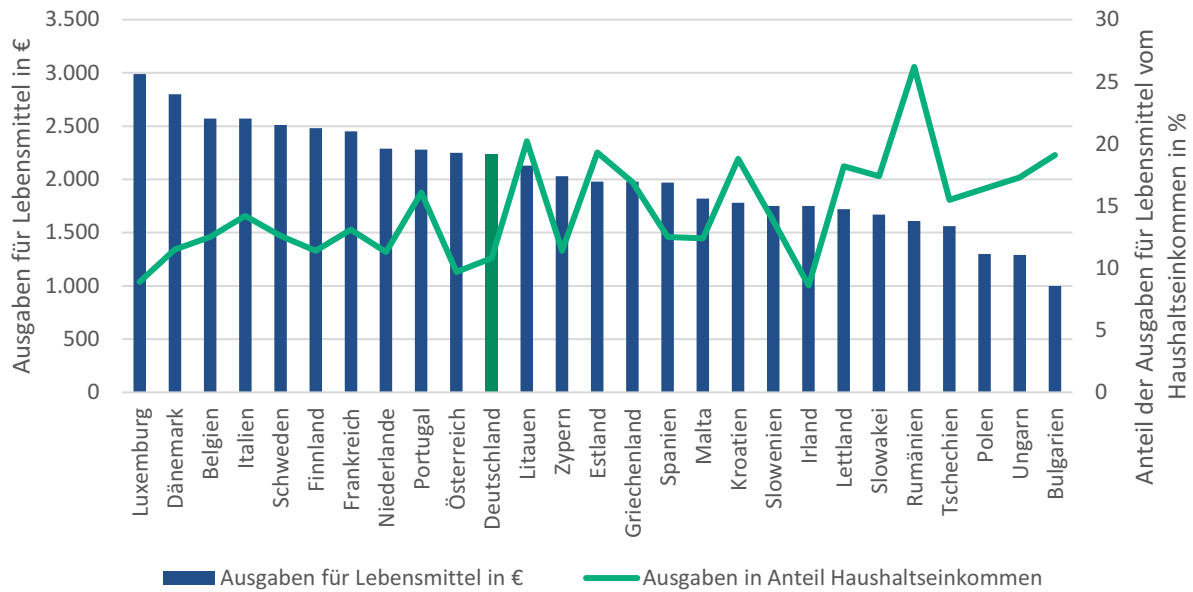
### 1.3.2 Marktmacht weniger Handelsketten und hohe Supermarktdichte

In Deutschland liegt die Marktmacht des Lebensmittelhandels in der Hand von fünf Handelsketten. Auf Edeka, Rewe, Aldi, Lidl und Metro konzentrieren sich rund 90 Prozent des Marktes (Supermarktmacht.de o. J.). Diese sehr begrenzte Zahl von Akteuren gibt ihnen eine hohe Verhandlungsmacht gegenüber Produzent\*innen und verarbeitender Industrie. Zeitgleich ist die Supermarktdichte in Deutschland sehr hoch. Mit 336 Lebensmittelhandelsfilialen pro Millionen Einwohner\*innen stehen den Konsument\*innen hierzulande mehr Einkaufsmöglichkeiten zur Verfügung als in jedem anderen Land Europas (Statista 2019). Sind Kund\*innen mit der Warenauswahl oder den Preisen eines Supermarktes unzufrieden, können sie in vielen Regionen ohne großen Aufwand oder Kosten ihre Einkäufe in einem anderen Supermarkt tätigen. Der dadurch entstehende Konkurrenzdruck befeuert den Preisdruck.

### 1.3.3 Discounterkultur

Die Menschen in Deutschland geben mit 10,8 Prozent im Vergleich zu vielen europäischen Nachbar\*innen einen relativ geringen Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel aus (Statista 2020b). Lediglich in Österreich, Irland und Luxemburg ist der Anteil der Lebensmittelausgaben geringer (Eurostat 2020).

**Abbildung 6: Ausgaben für Lebensmittel in Euro und Anteil der Ausgaben für Lebensmittel am Haushaltseinkommen im Jahr 2018 in Prozent**



Quelle: (Statista 2020b; Statista 2021b)

Dies liegt unter anderem an den hohen Einkommen in Deutschland (Statista 2020c), aber auch an einer Discounterkultur, die dazu führt, dass der Preis für viele Konsument\*innen den ausschlaggebenden Faktor bei der Kaufentscheidung darstellt (Handelsblatt 2015; Leitow 2005).

## 1.4 Auswirkungen auf die Produzent\*innen, die Natur, das Klima und die Tierhaltungsbedingungen

Niedrige Erzeuger\*innenpreise gehen zu Lasten von Produzent\*innen, Natur, Klima und Tierwohl. Diese Auswirkungen könnten durch faire Erzeuger\*innenpreise, die neben einem angemessenen Einkommen für Produzent\*innen und ihre Angestellten, Investitionen in Klima-, Umweltschutz und artgerechte Haltungsformen ermöglichen, begrenzt werden.

### 1.4.1 Auswirkungen auf die Landwirt\*innen

Die Gründe für das sogenannte „Höfesterben“ sind vielfältig. So findet derzeit ein Generationenwechsel statt, bei dem gerade die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 60er Jahre in den Ruhestand gehen (AgrarHeute 2020). So waren 1999 nur rund 28 Prozent der vollbeschäftigten Betriebsinhaber\*innen 55 Jahre alt oder älter; während es im Jahr 2016 fast 42 Prozent waren (BMEL o. J.). In vielen Fällen ist die Nachfolge noch ungewiss oder nicht vorhanden. So

gaben 2010 nur 40 Prozent der Betriebsinhaber\*innen, die 65 Jahre oder älter waren, an, dass die Hofnachfolge geregelt wäre (BMEL o. J.). Bei größeren Höfen ist dies häufiger der Fall. So besteht bei 52,6 Prozent der Betriebe mit einer Fläche von mehr als 100 Hektar ein Plan zur Übergabe, während dies bei kleinen Höfen mit einer landwirtschaftlichen Fläche von 5 bis 10 Hektar nur bei 21,1 Prozent der Betriebe der Fall ist (BMEL o. J.). Wird keine Nachfolge gefunden, wird der Betrieb aufgegeben und die Flächen an andere Betriebe verpachtet oder verkauft.

Auch weitere Aspekte, wie der allgemeine Strukturwandel, ein Wandel der Ernährungsgewohnheiten oder Technisierung und Digitalisierung, spielen hier eine Rolle (AgrarHeute 2020).

Doch auch der Preisdruck durch niedrige Erzeuger\*innenpreise ist nicht zu unterschätzen. So entwickelt sich der Personalbedarf mit zunehmender Betriebsfläche degressiv. Das heißt, dass pro Hektar weniger Arbeitskräfte benötigt werden, um sie zu bewirtschaften, da große Betriebe zum Beispiel durch den Einsatz von Maschinen effizienter arbeiten können. Tabelle 1 zeigt, wie viel Arbeitskräfte pro Hektar in einem kleinen Hof mit 7,5 Hektar Betriebsfläche eingesetzt werden und wie viele auf einem Betrieb mittlerer Größe mit 35 Hektar. Verrechnet man die Basis-Prämie sowie den Zuschlag für kleinere und mittlere Betriebe, erhält der größere Hof 221,14 Euro GAP-Subvention pro Hektar und der kleinere Betrieb 224 Euro (BMEL 2019a; eigene Berechnung). Diese leichte Besserstellung kann den personellen Mehraufwand jedoch nicht kompensieren.

**Tabelle 1: Arbeitskräfte pro Hektar bei einem Hof mit einer Betriebsfläche von 7,5 Hektar im Vergleich zu 35 Hektar**

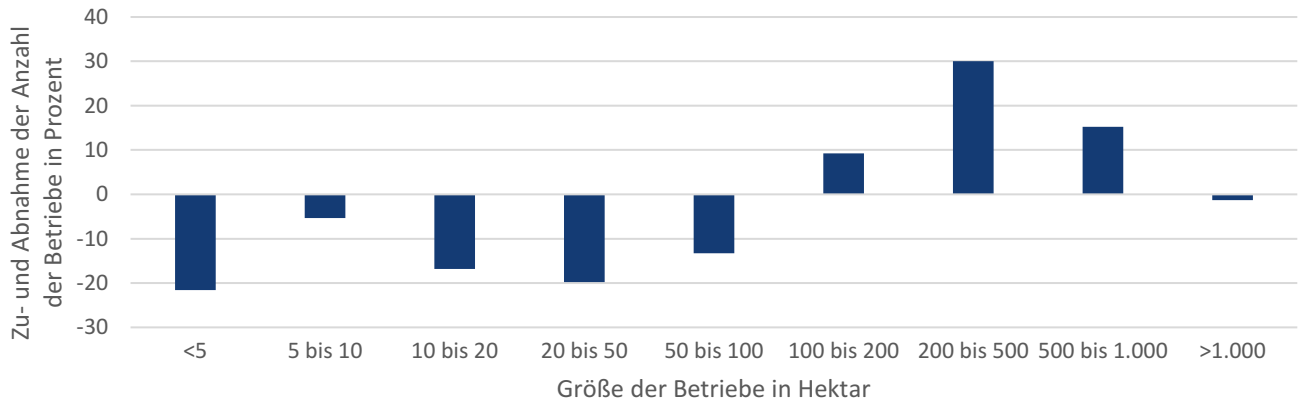
Beschäftigte	7,5 ha	35 ha
Vollbeschäftigte Familienarbeitskräfte	0,026	0,019
Teilbeschäftigte Familienarbeitskräfte	0,180	0,029
Vollbeschäftigte familienfremde Arbeitskräfte	0,012	0,004
Nichtständige familienfremde Arbeitskräfte	0,048	0,012

(BMEL o. J.)

Niedrige Erzeuger\*innenpreise bedeuten daher gerade für kleine Betriebe einen großen wirtschaftlichen Druck, da sie diese weniger gut durch die Subventionszahlungen kompensieren oder durch Effizienzmaßnahmen ausgleichen können. So tragen niedrige Erzeuger\*innenpreise gemeinsam mit weiteren Faktoren dazu bei, dass sich die Zahl der Betriebe in den letzten zehn Jahren bereits um 35.600 verringerte und sich bis

zum Jahre 2040 voraussichtlich mehr als halbieren wird (DZ Bank AG 2020). Von den derzeit 267.000 landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland würden dann etwa 100.000 übrig bleiben (DZ Bank AG 2020). Abbildung 7 zeigt, dass besonders die Anzahl der Höfe kleiner und mittlerer Größe in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen hat, während die Zahl der großen Höfe mit einer Betriebsfläche von 100 Hektar und mehr im gleichen Zeitraum um bis zu 30 Prozent zunahm (Destatis 2021a). Durch den Preisdruck sind immer mehr Landwirt\*innen darauf angewiesen, ihr Einkommen aus außerlandwirtschaftlichen Aktivitäten zu generieren: Im Jahr 2020 gaben rund 50 Prozent der Betriebe an, Einnahmen aus zusätzlichen Aktivitäten auf dem Hof zu erzielen (Destatis 2021b). Hinzu kommt ein Trend zur kapitalintensiven und wirtschaftlich organisierten Landwirtschaft, der das Modell des bäuerlichen Familienbetriebs langfristig aus dem Markt drängen könnte (DZ Bank AG 2020). Denn die Realisierung von Größenvorteilen ist eine Möglichkeit, auf den steigenden Kostendruck zu reagieren. So liegt die durchschnittliche Betriebsgröße in Deutschland inzwischen bei 63 Hektar; laut Statistischem Bundesamt war der landwirtschaftliche Durchschnittsbetrieb noch nie so groß (Statistisches Bundesamt 2021).

**Abbildung 7: Zu- und Abnahme der Anzahl der Betriebe nach Betriebsgröße (in Hektar) zwischen 2010 und 2020 in Prozent**



Quelle: (Destatis 2021a; eigene Darstellung).

### 1.4.2 Auswirkungen auf Natur und Klima

Der Agrarsektor in Deutschland verursacht laut Angaben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) jährlich rund 72 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente (BMEL 2021f). Das sind etwa 7,6 Prozent der deutschen Gesamtemissionen. Hauptsächlich sind diese Emissionen auf Methan aus der Verdauung von Rindern sowie Lachgas aus dem Stickstoffeintrag bei der Düngung und der aus der Tierhaltung anfallenden Gülle (Thünen-Institut 2019). Während es dem Landwirtschaftssektor lange Zeit gelang

„unter dem Radar“ der Klimapolitik zu fliegen, zeichnet sich immer mehr ab, dass das 1,5 °C-Ziel (die Begrenzung der Erderhitzung um maximal 1,5 °C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau) ohne eine Agrar- und Ernährungswende nicht zu halten ist (Öko-Institut 2019). Aus diesem Grund werden strengere Umweltschutzrichtlinien, eine Umstrukturierung des Subventionssystems und eine Reduktion der Bestandsdichte gerade in Regionen mit intensiver Nutztierhaltung diskutiert. Doch die Widerstände sind teils groß: Als im September 2019 das Agrarpaket der Bundesregierung vorgestellt wurde, in dem unter anderem eine Reduktion der Düngung zur Einhaltung der Nitrathöchstwerte

enthalten war sowie eine Reduktion von Pflanzenschutzmitteln und ein Verbot von Glyphosat ab 2023 (BMU 2019), folgten darauf Proteste von Bäuerinnen und Bauern in ganz Deutschland (ZDF 2020).

Die Proteste der Landwirt\*innen richteten sich dabei nicht pauschal gegen Umweltschutzaufgaben, sondern sollten verdeutlichen, dass die Landwirt\*innen für die daraus entstehenden Kosten nicht allein aufkommen dürften. Denn aufgrund zu niedriger Erzeuger\*innenpreise würden die Mehrkosten zur Realisierung von Umweltschutz- und Tierwohlmaßnahmen Landwirt\*innen finanziell überfordern und langfristig dazu beitragen, dass sich das „Höfesterben“ in Deutschland beschleunigt. Umweltschutzverbände wiesen auf den politischen Reformstau hin und unterstützen die Landwirt\*innen in ihrer Forderung, die Kosten nicht allein tragen zu müssen.

Fest steht: Das aktuelle Preisdumping belastet Umwelt, Klima und Tierwohl, wenn entsprechende Maßnahmen nicht umgesetzt werden können. Durch den Verzicht auf synthetischen Dünger und chemische Pflanzenschutzmittel, wie es in ökologischen Betrieben der Fall ist, könnten beispielsweise etwa 40 Prozent weniger Energie pro Hektar eingesetzt werden und damit entsprechend weniger CO<sub>2</sub> emittiert werden (Ökolandbau 2018).

### 1.4.3 Tierhaltungsbedingungen

Zu niedrige Erzeuger\*innenpreise wirken sich auch auf das Wohl der Nutztiere aus. Spaltböden, enge Käststände, Anbindehaltung oder wenig Beschäftigungsmöglichkeiten gefährden die Gesundheit und das Wohl der Tiere. Doch Stallumbauten oder die Reduktion von Tierbeständen, um mehr Platz zu schaffen, verursachen Kosten oder führen zu Mindereinnahmen, weshalb sich viele landwirtschaftliche Betriebe finanziell nicht in der Lage sehen, diese Investitionen ohne Unterstützung zu tätigen (FÖS 2020). Viele Landwirt\*innen wären bereit, ihren Beitrag für mehr Tierwohl zu leisten, doch auch hier müssen die finanziellen Weichen gestellt werden. Laut einer Studie des Thünen-Instituts würde ein Umbau der Nutztierhaltung in artgerechtere Haltungsformen zwischen drei und vier Milliarden Euro jährlich betragen (Thünen-Institut 2021). Der Wissenschaftliche Beirat des BMEL geht sogar davon aus, dass jährlich rund fünf Milliarden Euro benötigt würden, um den Agrarsektor tierwohlgerecht umzubauen, Mehrkosten zu decken und Einkommenseinbußen aufgrund reduzierter Tierbestände zu kompensieren. Umgerechnet würden die Gesamtkosten jedoch nur zu einem Kostenaufschlag von etwa fünf Cent pro Mahlzeit führen (Thünen-Institut 2021). Für Verbraucher\*innen würde sich der finanzielle Mehraufwand dementsprechend in Grenzen halten. Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, auch als „Borchert Kommission“ bekannt, hat hierzu im Februar

2020 Vorschläge für ein Umbauprogramm vorgestellt, welches auf breite Zustimmung stieß (siehe Kapitel 3.3.1).

## 2 Faire Erzeuger\*innenpreise

Im Folgenden wird beispielhaft anhand der Produkte Milch, Eier und Hühnerfleisch dargestellt, welche Kosten bei der Produktion von Lebensmitteln entstehen und wie hoch folglich faire Erzeuger\*innenpreise sein müssten. **Faire Erzeuger\*innenpreise bedeuten im Rahmen dieser Studie, dass mit ihnen alle Produktionskosten gedeckt werden und die Landwirt\*innen sowie ihre Mitarbeiter\*innen einen angemessenen Lohn für ihre Arbeit erhalten.**

Bei Milch wird die Vollkostenrechnung zur Veranschaulichung ausführlich dargestellt. Dies ist das Produkt, bei dem die Diskrepanz zwischen Erzeugungskosten und Erzeuger\*innenpreis in den letzten Jahren am gravierendsten war. Bei Eiern und Hühnerfleisch werden die einzelnen Kostenpunkte in Oberkategorien zusammengefasst. Ergänzend wird dargestellt, welche Herausforderungen im Produktionsgartenbau bestehen, da sich hier die Problemlage aufgrund des höheren Personalaufwands etwas anders darstellt als im Ackerbau und der Nutztierhaltung.

### 2.1 Milch

Anhand einer Vollkostenauswertung aus dem Wirtschaftsjahr 2018/2019 der Landwirtschaftskammer Niedersachsen wird gezeigt, wie hoch der tatsächliche Erzeuger\*innenpreis für das Produkt Milch ist. Das heißt, welcher Preis den Erzeuger\*innen gezahlt werden müsste, damit ihre Produktionskosten gedeckt sind. Im Falle der Milchproduktion ist der Erzeuger\*innenpreis der Preis, den die Molkereien an die Landwirt\*innen entrichten. Dieser unterscheidet sich vom Verbraucher\*innenpreis, welchen die Konsument\*innen im Handel für ihre Ware bezahlen und der etwa zweimal im Jahr zwischen den Molkereien und dem Lebensmitteleinzelhandel je nach Marktsituation ausgehandelt wird (BR 2016a). Die Höhe des Erzeuger\*innenpreises wird vorrangig von der Nachfrage der Verbraucher\*innen bestimmt. Darüber hinaus ist er aber auch von der Qualität der gelieferten Rohmilchmenge, der (regionalen) Wettbewerbssituation, politischen Entscheidungen und internationalen Handelsabkommen abhängig. So sind die Schwankungen der Milchpreise der letzten Jahre vor allem auf die EU-Agrarpolitik zurückzuführen. Im Juni 2016 befand sich der Milchpreis mit nur 20 Cent je Kilo auf einem historischen Tief (bpb 2016). Zukünftig ist darüber hinaus aufgrund des stetigen Bevölkerungswachstums und veränderter Ernährungsgewohnheiten in Entwicklungs- und Schwellenländern mit einem globalen Anstieg der Nachfrage nach Milch und Milchprodukten und damit noch stärkeren Schwankungen des Milchpreises zu rechnen.

Der Erzeuger\*innenpreis wird in Cent je Kilo berechnet und besteht aus einem Grundpreis, möglichen Zuschlägen für höhere Fett- und Eiweißgehalte und der Mehrwertsteuer. Dabei bezieht sich der Grundpreis auf einen Fettgehalt von 4 Prozent und einen Eiweißgehalt von 3,4 Prozent (Deutscher Bundestag 2009). Die Vollkostenauswertung von 146 niedersächsischen Betrieben weist einen durchschnittlichen Erzeuger\*innenpreis im Wirtschaftsjahr 2018/2019 von brutto 36,76 Cent je Kilo Milch aus (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2020). Dieser reicht nicht aus, um kostendeckend wirtschaften zu können. Um neben den Produktionskosten auch weitere Investitionen in Tierwohl, Klima- und Umweltschutz decken zu können, fordern Interessenvertretungen wie der Bundesverband Deutscher Milchviehalter einen Erzeuger\*innenpreis in Höhe von 50 Cent. Dieser liegt deutlich über dem von der Landwirtschaftskammer Niedersachsen errechneten Preis (siehe Kapitel 2.1). Mit ihm sollen aber darüber hinaus auch finanzielle Spielräume geschaffen werden, die es Produzent\*innen ermöglichen, weniger zu arbeiten, um mehr Freizeit, aber auch Freiräume beispielsweise für zivilgesellschaftliches oder ehrenamtliches Engagement zu haben (BDM 2019). Zur genauen Ermittlung des kostendeckenden Erzeuger\*innenpreises muss jedoch zunächst auf die verschiedenen Kostenkomponenten der Milchproduktion eingegangen werden.

#### 2.1.1 Kostenkomponenten der Milchproduktion

Die in der Molkerei anfallenden Produktions-, Verpackungs- und Lagerkosten sowie die Kosten für Kühlung, Lagerung und Logistik im Lebensmitteleinzelhandel sind nicht Teil der von den Erzeuger\*innen zu tragenden Produktionskosten und bleiben dementsprechend bei der Ermittlung des fairen Erzeuger\*innenpreises unberücksichtigt (bpb 2016).

Die Gesamtkosten der Milchproduktion lassen sich in folgende Kostengruppen unterteilen:

1. **Direktkosten:** Die Direktkosten sind die Kosten, die durch das Tier verursacht werden. Sie können je nach Region und Produktionsstandort erheblich variieren. Sie belaufen sich auf 31,92 Cent pro Kilo Milch und machen damit 73 Prozent der Gesamtkosten aus (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2020). Der größte Kostenblock sind die Futterkosten, also die Kosten für das Grundfutter sowie das Zukauffutter. Zu den Direktkosten gehören darüber hinaus die Kosten für tierärztliche Versorgung, Besamung, Versicherung, Heizung und Wasser. Da die Futterkosten vom Zukaufmarkt und den Witterungsbedingungen abhängen, können Schwankungen bei den Direktkosten auftreten. In den vergangenen Wirtschaftsjahren (zwischen 2016 und



2019) hat sich beispielsweise der Preis für das Zukauffutter aufgrund der dürrebedingten Futterknappheit um etwa einen Cent pro Kilo erhöht (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2020). Bei Futterknappheit reagieren die Landwirt\*innen entweder mit einer Reduzierung des Tierbestandes oder mit dem Zukauf von Futter. In beiden Fällen entstehen ihnen erhöhte Kosten.

2. **Arbeiterledigungskosten:** Zu den Arbeiterledigungskosten gehören alle Kosten, die mit der Durchführung von Arbeitsvorgängen anfallen. Hierzu zählen die Lohnkosten für ständig beschäftigte Mitarbeiter\*innen sowie Kosten für Aushilfskräfte, Teilzeitkräfte und Saisonarbeiter\*innen (KTBL 2017). Ebenso fallen Kosten für die Miete und Unterhaltung der Maschinen an. Insgesamt betragen die Arbeiterledigungskosten 8,76 Cent je Kilo Milch und machen damit 20 Prozent der Gesamtkosten aus (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2020).
3. **Gebäudekosten:** Die Gebäudekosten beinhalten die Kosten für Gebäude, die speziell für einen Produktionsprozess gebraucht werden (KTBL 2017: 3). Sie betragen 2,24 Cent je Kilo Milch. Im Gegensatz zu den Direktkosten bleiben die Arbeiterledigungs- und Gebäudekosten über die Jahre relativ konstant.
4. **Allgemeine Kosten (anteilige Gemeinkosten):** Alle Kosten, die nicht speziell einem Produktionsprozess zugeordnet werden können, gehören zu den allgemeinen Kosten. Je Kilo Milch betragen diese 0,93 Cent.

Summiert ergeben sich Gesamtkosten für die Milchproduktion in Höhe von 43,90 Cent je Kilo Milch. Bei einem Milchpreis brutto von 36,76 Cent je Kilo Milch zuzüglich Verkaufserlösen aus Nebenprodukten und unter Berücksichtigung von Bestandsänderungen betragen die Gesamtleistungen (also was die Landwirt\*innen erhalten) 41,32 Cent je Kilo Milch (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2020). Damit kann im Durchschnitt keine Vollkostendeckung erreicht werden. Das kalkulatorische Betriebszweigergebnis, das heißt, die Differenz aus Leistungen und Kosten, beträgt -2,58 Cent je Kilo Milch (41,32-43,90= -2,58). Ein Viertel der Betriebe konnte sogar unter Lohnverzicht und Nullverzinsung kein positives kalkulatorisches Betriebszweigergebnis erreichen (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2020: 6). Ein **kostendeckender Erzeuger\*innenpreis** läge unter Berücksichtigung der gewählten kalkulatorischen Ansätze für Lohn und Zins **und bei zusätzlichen Verkaufserlösen durch Nebenprodukte bei 39,34 Cent je Kilo und bei ausschließlichem Verkauf der Milch bei rund 44 Cent**. Steigen

die Futterkosten aufgrund Dürre- und Trockenperioden, wäre sogar ein noch höherer Erzeuger\*innenpreis nötig, um kostendeckend zu wirtschaften.

**Tabelle 2: Produktionskosten von Milch in Deutschland**

Kostengruppe	Kosten in ct/kg	Anteil an Gesamtkosten
<b>Direktkosten</b>	<b>31,92</b>	<b>73%</b>
Tierzugänge	6,52	
Futtermittel Zukauf	10,53	
Tierarzt/Tierärztin	1,11	
Besamung	0,59	
Tierversicherungen	0,23	
Sonstige bezogene Leistungen	1,20	
Sonstiges Material für Tierproduktion	0,65	
Heizstoffe, Wasser	1,08	
Zinssatz für Tiervermögen	0,28	
Grundfutter	9,68	
<b>Arbeiterledigungskosten</b>	<b>8,76</b>	<b>20%</b>
Löhne, Arbeitskosten	5,37	
Lohnarbeit, Maschinenmiete	0,15	
Treibstoffe, Öle, Fette	0,41	
Unterhaltung Maschinen und Geräte	0,71	
Unterhaltung Betriebsvorrichtungen	0,21	
AfA Maschinen u. Betriebsvorrichtungen	1,51	
Zinssatz für Maschinenvermögen	0,18	
<b>Gebäudekosten</b>	<b>2,24</b>	<b>5%</b>
Unterhaltung Gebäude	0,49	
Lineare Absetzung für Abnutzung (AfA) Gebäude	1,16	
Zinssatz für Gebäudevermögen	0,44	
<b>Allgemeine Kosten</b>	<b>0,93</b>	<b>2%</b>
<b>Summe Kosten</b>	<b>43,90</b>	
<b>Summe Leistungen</b>	<b>41,32</b>	
<b>Differenz</b>	<b>-2,58</b>	

Quelle: (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2020)

Die Deutsche Milcherzeugergemeinschaft Milch Board kommt zu vergleichbaren Ergebnissen. Demnach schwankten die Milcherzeugungskosten von 2014 bis 2020 im Jahresmittel zwischen 41,2 Cent und 46,77 Cent, während der Milchauszahlungspreis die

Marke von 38,78 Cent (2014) im Jahresdurchschnitt nicht überschritt (Milch Board o. J.).

## 2.2 Eier

2008 hat das Thünen-Institut eine Vollkostenrechnung für die Eierproduktion erstellt. Im Folgenden werden die Werte inflationsbereinigt dargestellt.

Je nach Haltungsform variieren die Kosten. Da sie den größten Anteil der in Deutschland verkauften Eier ausmachen (Destatis 2021c), werden die Produktionskosten für Eier aus Bodenhaltung ohne Freilauf herangezogen und folgende Kosten mit einbezogen:

- Zu den **Festkosten** gehören das Gebäude, wobei von einer 20-jährigen Nutzungsdauer ausgegangen wird, technische Anlagen, die zehn Jahre lang in Betrieb sind, Unterhalt, Wartung und Versicherung sowie Zinsen für Kredite.
- **Arbeitskosten** sowohl der Landwirt\*innen als auch gegebenenfalls ihrer Mitarbeiter\*innen
- **Futtermittel**
- **Sonstige Kosten**

**Tabelle 3: Produktionskosten für Eier vom Huhn in Cent pro Ei**

Kostengruppe	Pro Ei	Anteil an Gesamtkosten
Festkosten	1,90	<18%
Arbeitskosten	1,50	<14%
Futter	4,70	<42%
Sonstige Kosten	2,60	<24%
Sortierung und Verpackung	0,30-1,90	3-15%
<b>Summe Kosten</b>	<b>11-12,60</b>	
<b>Erzeuger*innenpreis</b>	<b>12,25</b>	
<b>Differenz</b>	<b>1,25 bis -0,35</b>	

Quelle: (Thünen-Institut 2008)

Im Gegensatz zu Milch und Fleisch findet die Sortierung und Verpackung nicht beim nächsten Verarbeitungsakteur (Schlachthof, Molkerei, verarbeitender Betrieb) statt, sondern auf dem Erzeuger\*innenbetrieb. Diese können sich abhängig von der Vermarktungsform deutlich unterscheiden. Für die Sortiermaschine und -arbeit werden 0,10-0,50 Cent veranschlagt, für die Verpackung 0,20-1,40 Cent. In der Direktvermarktung kommen noch Kosten für die Verkaufsarbeit, den Eiertransporter und den Hofladen hinzu. Somit liegen die gesamten Kosten bei mindestens 11-14 Cent pro Ei.

Die Erzeuger\*innenpreise für Eier der Größe M aus Bodenhaltung liegen mit 12,25 Cent pro Ei (LKS 2021) im

unteren Bereich der Kostenspanne und sind somit entweder knapp kostendeckend oder liegen unter den Produktionskosten.

## 2.3 Hühnerfleisch

Für Hühnerfleisch hat van Horne (2017) für das Jahr 2013 eine Vollkostenrechnung vorgenommen. Hierbei werden die folgenden Posten einbezogen:

- Zu den **Festkosten** gehören Kaufpreis für das Huhn, Kosten für den Stall, Verwertung des Wirtschaftsdüngers und sonstige allgemeine Kosten für Versicherungen, Buchhaltung, Beratung, Kommunikation und Transport.
- **Futtermittel**
- **Arbeitskosten**
- Zu den **sonstigen Kosten** gehören Heizen, Elektrizität, Abfall und die veterinäre Versorgung.

Die Produktionskosten liegen demnach inflationsbereinigt bei folgender Höhe:

**Tabelle 4: Produktionskosten in Cent pro Kilo Hühnerfleisch in Deutschland**

Kostengruppe	Pro Kilo	Anteil an Gesamtkosten
Festkosten	23,40	25%
Arbeitskosten	4,10	4%
Futter	57,60	62%
Sonstige Kosten	8,50	9%
<b>Summe Kosten</b>	<b>93,60</b>	
<b>Erzeuger*innenpreis</b>	<b>84,00</b>	
<b>Differenz</b>	<b>-9,60</b>	

Quelle (van Horne 2017)

Die Erzeuger\*innenpreise sanken 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 3 Cent auf 84 Cent pro Kilo Hühnerfleisch (top agrar 2020). Sie decken somit nicht die Produktionskosten.

## 2.4 Gartenbau

Im Gartenbau (Anbau unter anderem von Obst, Gemüse, Zierpflanzen) stellt sich die Lage etwas anders dar. In diesem Bereich besteht im Vergleich zum Ackerbau oder der Nutztierhaltung ein größerer Bedarf an zusätzlichen, teilweise nur saisonalen (Fremd-)Arbeitskräften, besonders während der Erntezeit.

Hier kommt bei dem Thema faire Erzeuger\*innenpreise eine weitere Komponente zum Tragen, die bei

der Produktion von tierischen Nahrungsmitteln weniger gravierend ist: die gerechte Entlohnung von (temporären) Arbeitskräften. Hier besonders die Saisonarbeiter\*innen, die für einige Wochen oder Monate im Jahr nach Deutschland kommen, meist um bei der Ernte zu helfen. In der Regel kommen rund 280.000 Personen (Destatis 2021d), vorwiegend aus Osteuropa, nach Deutschland, um zum Beispiel beim Spargelstechen, der Erdbeerernte oder auch in Baumschulen temporär mitzuarbeiten. In der Landwirtschaft wurde im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen der Mindestlohn gestaffelt eingeführt, doch seit 2018 sollten auch die landwirtschaftlichen Aushilfskräfte den Mindestlohn in Höhe von derzeit 9,50 Euro pro Stunde erhalten (Stand Juli 2021; der Mindestlohn wird regelmäßig angepasst). Dies wird jedoch teilweise umgangen, indem beispielsweise Arbeitsstunden falsch abgerechnet oder hohe Pauschalen für Unterkunft und Verpflegung vom Lohn abgezogen werden. Darüber hinaus sind die meisten Erntehelfer\*innen nicht sozialversicherungspflichtig angestellt, wodurch den Arbeitgeber\*innen deutlich niedrigere Lohnkosten entstehen, die Mitarbeiter\*innen jedoch auch schlechter abgesichert sind und keine Rentenansprüche aufbauen, obwohl sie teils über Jahre temporär in Deutschland tätig sind (DGB 2021; SWR 2021; ZDF 2021). Auch die Unterbringung ist nicht bei allen Betrieben angemessen. Gerade im Zuge der Covid-19-Pandemie wurde dies offensichtlich.

Die Sprachbarriere und die Unkenntnis ihrer Rechte verhindern, dass die temporären Mitarbeiter\*innen ihre Interessen gegenüber den Arbeitgeber\*innen durchsetzen. Mediale Aufmerksamkeit und das Engagement von sozialpolitischen Akteur\*innen und Gewerkschaften hat in der Vergangenheit die öffentliche Aufmerksamkeit zum Teil auf die Problematik gelenkt. Die Antwort auf die Frage, wie eine Einpreisung angemessener Entlohnung und Unterbringung in faire Erzeuger\*innenpreise erfolgen muss, steht bisher noch aus.

Im Zusammenhang mit gartenbaulichen Produkten wird im Vergleich zu tierischen Produkten seltener über die Erzeuger\*innenpreise diskutiert. Meist werden lediglich die Auswirkungen von zum Beispiel Wetterereignissen wie Trockenheit, Starkregen oder Stürmen auf die Angebotsmenge und folglich den Preis thematisiert. Ob diese Preise aber ausreichend sind, um den Produzent\*innen und ihren Mitarbeiter\*innen ein angemessenes Einkommen zu generieren, alle Kosten zu decken oder auch Investitionen in moderne Landmaschinen, Umwelt- und Klimaschutz zu tätigen, ist selten Teil des Diskurses.

Auch die Interessenvertretungsorganisationen lobbyieren im Gegensatz zu ihren Kolleg\*innen der Nutztierhaltung weniger für faire Erzeuger\*innenpreise.

Zu gartenbaulichen Produkten sind keine mit den tierischen Produkten vergleichbaren Vollkostenrechnungen bekannt. Aus diesem Grund muss hier auf eine rein qualitative Beschreibung zurückgegriffen werden, der auch in diesem Lebensmittelsegment bestehenden Disparitäten zwischen Produktionskosten und Erzeuger\*innenpreisen.

Ohne die Kosten hierfür zu quantifizieren, benennt der Rheinische Landwirtschafts-Verlag auf seiner Homepage „Spargel & Erdbeer Profi“ eine Vielzahl an Kostenpunkten in der Spargelproduktion, die im Zuge der Vorbereitung der Felder, deren Bewirtschaftung, Ernte sowie Waschen, Transportieren und Kühlen der Ware entstehen (Spargel & Erdbeer Profi 2019). Der Umfang des Arbeitsaufwands und Materialeinsatzes wird demnach nicht immer korrekt abgeschätzt, weswegen „allzu oft keine kostendeckenden Preise beim Spargelverkauf erzielt“ würden (ibidem). Wie häufig dies vorkommt und wie groß die Differenz zwischen Produktionskosten und Erzeuger\*innenpreisen ausfällt, wird jedoch nicht weiter beziffert.

In der ZDF-Dokumentation „Erntehelfer – Unsichtbar und ausgebeutet“ wird unter anderem ein niedersächsischer Landwirt porträtiert, der seinen Erntehelfer\*innen vorbildliche Arbeits- und Wohnbedingungen bietet. Unter den erschwerten Corona-Bedingungen mit zusätzlichen Unterkünften und weiteren Schutzmaßnahmen musste er, um wirtschaftlich zu arbeiten, in der Direktvermarktung 12 Euro pro Kilo Spargel verlangen. Bei einem Verkauf über den Handel erzielt er bei einem Verkaufspreis von 10 Euro eine Gewinnmarge von etwa 50 Cent pro Kilo (ZDF 2021). Ein Konkurrent, der wegen Ausbeutung seiner Saisonarbeitskräfte in der Kritik steht und der aufgrund des Besitzes großer Landflächen eine große Summe an Agrarsubventionen erhält, wirbt hingegen mit einem Endverbraucher\*innenpreis von 5 Euro pro Kilo. Man kann folglich davon ausgehen, dass dies weit unter einem fairen Erzeuger\*innenpreis liegt, der alle Kosten deckt und eine angemessene Entlohnung aller beteiligten Arbeitskräfte garantiert.

Diese eher anekdotischen Beispiele für Erzeuger\*innenpreise, die unterhalb der Produktionskosten liegen, sind bisher nur Indikatoren dafür, dass auch in der gartenbaulichen Produktion faire Erzeuger\*innenpreise nicht bei allen Produkten und in allen Vermarktungsformen erzielt werden. Eine mit den tierischen Produkten vergleichbare Vollkostenrechnung für verschiedene gartenbauliche Produkte wäre hier sehr erstrebenswert. Dies sollte eigentlich auch im Interesse der Branchenorganisationen sein, um von der Politik Maßnahmen, die über die Verfügbarkeit von günstigen Arbeitskräften hinausgehen, einzufordern.

Denn auch hier ist der Druck auf die Produzent\*innen von Obst und Gemüse hoch. Auch sie bekommen die Marktmacht der wenigen Handelskonzerne zu spüren, die hohe Anforderungen an Qualität und Optik der

## Faire Erzeuger\*innenpreise

Produkte stellen und den Preis drücken. Zeitgleich ist der Selbstversorgungsgrad bei gartenbaulichen Produkten sehr gering. Lediglich 35,7 Prozent des in Deutschland konsumierten Gemüses und 22,4 Prozent des Obstes werden im Inland produziert (BMEL 2019b), der weitere Bedarf wird importiert.

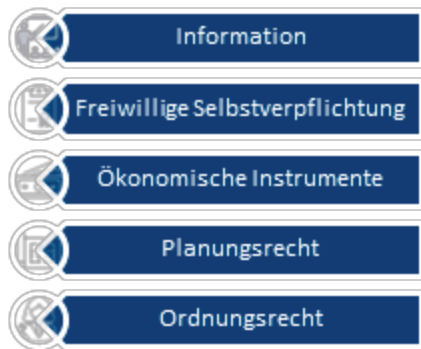
Diese Konkurrenzsituation erschwert das Aushandeln höherer Erzeuger\*innenpreise:

*„[...] Dies bezieht sich auf steigende Produktionskosten, die bislang nicht durch entsprechende Mehrerlöse gedeckt werden können. Die Verhandlungsposition gegenüber dem stark konzentrierten Lebensmitteleinzelhandel wird als sehr schwach eingeschätzt, und somit keine Möglichkeiten gesehen, höhere Verkaufspreise durchzusetzen. Trotz aktueller Trends zur regionalen Vermarktung von Obst und Gemüse wird der Druck durch Importe aus europäischen Nachbarländern als hoch eingeschätzt und die Zahlungsbereitschaft für heimische Produkte gering“ (Thünen-Institut 2016).*

### 3 Realisierung fairer Erzeuger\*innenpreise

In der Umweltpolitik stehen fünf Instrumentengruppen zur Verfügung, um Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum anzuregen oder zu erzwingen. Auch in anderen Politikfeldern ist dieser „Werkzeugkasten“ anwendbar.

**Abbildung 8: Politikinstrumente in der Reihenfolge ihrer Wirksamkeit**



Quelle: eigene Darstellung

Die Instrumente sind nach aufsteigendem Wirkungsgrad aufgelistet. Während die Wirkung von Informationen gering ist, ist ihre Implementierung in der Regel vergleichsweise leicht, da sie wenig Kosten verursachen und Freiheitsrechte kaum einschränken. Auf der anderen Seite des Spektrums, beim Ordnungsrecht, also bei klaren Ge- und Verboten, ist die Wirkung sehr groß, der politische Widerstand jedoch auch. Deswegen wird diese Instrumentengruppe in der Regel nur herangezogen, wenn die anderen Maßnahmen nicht ausreichen, um ein Problem zu adressieren (ausführliche Beschreibung des Instrumentenkoffers in FÖS 2021).

Aufgrund der großen Komplexität der Ursachen für die niedrigen Erzeuger\*innenpreise muss auch deren Lösung an mehreren Stellschrauben ansetzen. Im Folgenden werden daher verschiedene Instrumente benannt und diskutiert, die einzelne Teilaspekte der Problematik adressieren und gebündelt in einem Policy-Mix zur Erzielung fairer Erzeuger\*innenpreise führen können.

#### 3.1 Information

Von Verbraucher\*innen wird beim Lebensmittelkauf ein großes Maß an Verantwortung verlangt, zeitgleich werden ihnen selten die nötigen Informationen zugänglich gemacht, um mit überschaubarem Aufwand eine informierte Kaufentscheidung zu treffen.

Die Konsument\*innen sollen den Zucker-, Fett- und Salzgehalt, die Klima- und Umweltfolgen, die Hal-

tungs- und Produktionsbedingungen und die Vergütung der Produzent\*innen beachten. Doch die Angaben auf der Verpackung machen informierten Konsum schwer. Bilder von glücklichen Kühen auf grünen Almwiesen auf Produkten, in denen die Milch von Kühen aus Anbindehaltung verarbeitet wird, Nährwertangaben in nicht nachvollziehbaren Portionsgrößen und keine Möglichkeit nachzuvollziehen, ob der\*die Produzent\*in für das Kilo Milch 32 Cent oder einen kostendeckenden Preis erhalten hat. Diese Umstände machen es quasi unmöglich, ohne aufwendige Recherchen die Wahl für ein nachhaltiges und faires Produkt zu treffen.

Vorstellbar wäre daher die Einführung eines Fair-Siegels für Agrarprodukte in Deutschland. Privatwirtschaftliche beziehungsweise zivilgesellschaftliche Akteure haben bereits Fair-Siegel für Produkte aus sich entwickelnden und Schwellenländern etabliert. Hier variieren jedoch die Vergabekriterien deutlich, sodass die Vielzahl an Kennzeichnungen nicht unbedingt zu informierten Konsumententscheidungen beiträgt (Kantar Emnid 2016; Verbraucherzentrale 2019). Am bekanntesten ist das Fair-Trade-Siegel. Für Waren aus der EU wurde aber bisher kein Kriterienkatalog entwickelt, der faire Erzeuger\*innenbedingungen kennzeichnet (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015).

Darüber hinaus ist der Begriff „fair“ oder „fairer Handel“ im Gegensatz zu „Bio“ nicht rechtlich geschützt, sodass sich bis jetzt kein einheitliches, staatlich legitimes Zeichen für fair erzeugte und gehandelte Produkte und gesetzliche Vorgaben entwickeln konnte.

Im Allgemeinen gilt die Einführung informatorischer Instrumente als vergleichsweise leicht, da der Widerstand gegen die Maßnahme und die Kosten in der Regel gering sind. Im Bereich der Agrar- und Ernährungspolitik scheint diese Regel jedoch ihre Grenzen zu finden. Seit mehreren Jahren wird um die Einführung eines sogenannten „Nutri-Scores“ gestritten, der auf einen Blick die Nährwertzusammensetzung und deren Gesundheitswirkung erkennbar machen soll. Einige Lebensmittelproduzenten und -händler kennzeichnen ihre Produkte mittlerweile auf freiwilliger Basis, eine verpflichtende Regelung ist jedoch noch immer nicht implementiert (Stand Juli 2021). Ähnliches gilt für die Kennzeichnung der Haltungsbedingungen für Fleisch und Fleischwaren. In der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, die sich während der Entstehung dieser Studie ihrem Ende nähert, sollte eigentlich ein Tierwohllabel eingeführt werden. Dieses Vorhaben scheiterte unter anderem an den Uneinigigkeiten zwischen den Koalitionspartnern, ob eine solche Kennzeichnung freiwillig oder verpflichtend sein sollte. Das Tierwohllabel wäre auch eine Grundvoraussetzung für die Einführung einer Tierwohlabgabe nach dem Konzept des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (be-

kannt als „Borchert Kommission“), da neben der Tierwohlförderung auch eine Preiskomponente die Mehrkosten für höhere Haltungsstandards finanzieren soll (Thünen-Institut 2021).

Einige Akteure im Handel haben auch bei der Nachhaltigkeitskennzeichnung die Initiative ergriffen. Bereits seit einigen Jahren kennzeichnet Rewe Produkte aus der Region, Lidl führt derzeit einen Nachhaltigkeits-Score ein. Diese freiwilligen Maßnahmen sind zwar ein erster guter Schritt, solange es keine gesetzlichen Vorgaben gibt. Sie tragen aber auch zu einer Kennzeichenvielfalt bei, die immer schwerer zu durchblicken ist.

Neben Kennzeichnungen gehören auch Informationskampagnen, zum Beispiel in Form von Plakatwerbung, Veranstaltungen und Gastbeiträgen zu den informativ-instrumenten. Auch Bildungsangebote sind der Instrumentengruppe „Information“ zuzurechnen.

Die Wirkung von informativ-instrumenten ist jedoch leider begrenzt. Das Wissen über Produktionsbedingungen oder die Auswirkungen von Konsum führen nicht zwangsläufig zu Verhaltensänderungen (FÖS 2021). So ist das Konsum- und Ernährungsverhalten unter anderem an Gewohnheiten, Tradition, Verfügbarkeit und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel geknüpft. Kurzfristig lässt es sich daher nur selten allein durch die Bereitstellung von Informationsangeboten verändern. Dennoch sind Informationen ein wichtiges Instrument im politischen Werkzeugkoffer. Sie leisten einen elementaren Beitrag zur Akzeptanz der anderen Instrumentengruppen. Nur wenn Konsument\*innen nachvollziehen können, warum Lebensmittel teurer werden oder sich das Angebot im Handel verändert, besteht die Möglichkeit, dass sich kein Widerstand gegen die politische Intervention bildet.

### 3.2 Freiwillige Selbstverpflichtung

Die freiwillige Selbstverpflichtung ist ein relativ selten gewähltes politisches Instrument. In ihm verpflichten sich Unternehmen, Maßnahmen zu ergreifen, die oberhalb des gesetzlichen Mindeststandards liegen. So hat sich zum Beispiel die Papierindustrie verpflichtet, die Recyclingquote von grafischen Papierprodukten zu erhöhen (Deutscher Bundestag 2016a) oder Handelsketten haben sich darauf geeinigt, Plastiktragetaschen mit einem Preis zu belegen, um deren Verbrauch zu reduzieren (Deutscher Bundestag 2016a). Im Landwirtschaftssektor verpflichteten sich 2013 die Halter\*innen von Mastputen zur Einhaltung der „Bundeseinheitlichen Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Mastputen“, die unter anderem Nachweise zur Sachkunde der Tierhalter\*innen und -betreuer\*innen einfordert, Maßnahmen und Kriterien zur Pflege der Tiere festhält und die Anforderungen an die Versorgungseinrichtungen (zum Beispiel

Fütterungs- und Tränkvorrichtungen), aber auch Beleuchtung, Bestandsdichte und Belüftung stellt (Verband Deutscher Putenerzeuger 2013). Befürworter\*innen dieses Instrumentes sprechen sich dafür aus, da laut ihnen hierdurch in Bereichen, in denen noch kein gesellschaftlicher oder politischer Konsens zur Festlegung gesetzlicher Regulierungen bestünde, die Möglichkeit geschaffen wird, durch Freiwilligkeit Standards zu setzen, sich von der Konkurrenz abzuheben und so auch andere Akteur\*innen zu nachhaltigerem Verhalten zu zwingen (Clausen/Zundel 1995). Kritiker\*innen hingegen bemängeln, dass es sich hierbei um die Bemühung handelt, strengere Reglementierungen, zum Beispiel durch ökonomische Instrumente, Planungs- oder Ordnungsrecht zu verhindern, da es bei freiwilligen Selbstverpflichtungen keine Sanktionsmechanismen gibt, wenn die gesteckten Ziele nicht eingehalten werden.

Im Kontext dieser Studie wäre ein möglicher Schritt zu fairen Erzeuger\*innenpreisen die Selbstverpflichtung des Handels, Agrarprodukte nicht mehr unter Wert zu verkaufen, sondern Preise zu verlangen, die eine angemessene Bezahlung der landwirtschaftlichen Erzeuger\*innen ermöglichen. Aufgrund der begrenzten Zahl an Marktakteuren im Lebensmittelhandel besteht hier hypothetisch ein großes Potenzial. Jedoch wird die Nicht-Einhaltung freiwilliger Selbstverpflichtungen nicht sanktioniert und so können anfängliche Preiserhöhungen zurückgenommen werden, wenn die öffentliche Aufmerksamkeit nicht mehr auf dem Thema liegt. In jüngster Vergangenheit erregten Landwirt\*innen mit den Blockaden von Zufahrten zu Discountermärkten und -lagern öffentliche Aufmerksamkeit. Infolgedessen signalisierten einige die Bereitschaft, über ihre Preispolitik bei Agrargütern zu sprechen.

Im Juni 2021 haben sich die Discounter Aldi und Lidl freiwillig bereit erklärt, die niedrigsten Haltungsformen bei Frischfleisch in den kommenden Jahren aus ihrem Sortiment zu nehmen. So plant Aldi, ab 2025 auf die Haltungsform 1 zu verzichten und ab 2030 ausschließlich Frischfleisch aus der Haltungsform 3 (Außenklimahaltung) und 4 (Biolandwirtschaft) zu vertreiben (top agrar 2021). Ob sich dies positiv oder sogar negativ auf die Einnahmenstruktur der Produzent\*innen auswirkt, ist derzeit noch nicht abzusehen.

Wie einleitend beschrieben, ist die Supermarktdichte in Deutschland außergewöhnlich hoch, weswegen der Lebensmittelhandel versucht, mit günstigen Preisen, Sonderangeboten oder anderen Aktionen Kund\*innen an sich zu binden. Besonders Fleisch und Fleischwaren werden hier gerne als Lockangebot genutzt. Einzelne Märkte werden in dieser Konkurrenzsituation die Preise nicht deutlich anheben, ohne sich einer gemeinschaftlichen Initiative sicher zu sein. Zeitgleich ist die Marktmacht im Lebensmittelhandel auf wenige Ak-

teure konzentriert. Für eine freiwillige Selbstverpflichtung der Branche müssten somit nur wenige Handelsketten eingebunden werden. In einer freiwilligen Selbstverpflichtung, Agrarprodukte nicht mehr unterhalb der Produktionskosten zu verkaufen, steckt daher ein gewisses Potenzial. Hierbei muss bedacht werden, dass dies nicht in Form von Preisabsprachen erfolgen darf, um nicht gegen das Kartellrecht zu verstoßen. Eine Selbstverpflichtung, Erzeuger\*innen fair und kostendeckend zu entlohnen, ist juristisch aber nicht anfechtbar.

### 3.3 Ökonomische Instrumente

Zu den ökonomischen Instrumenten gehören in erster Linie Steuern, Abgaben, Zertifikate-Handel und Subventionen. Sie können verschiedene Ziele verfolgen (zum Beispiel die Akquise von Steuereinnahmen, das Erzielen einer Lenkungswirkung, die Internalisierung externer Kosten, die Förderung neuer Technologien oder auch die Stärkung bestimmter Wirtschaftszweige). Im Agrarsektor spielen bisher in erster Linie die GAP-Subventionen sowie der reduzierte Mehrwertsteuersatz auf die meisten Lebensmittel als ökonomische Instrumente eine tragende Rolle (zu den GAP-Subventionen siehe Kapitel 1.1). Doch mit den sich ändernden Anforderungen an die Landwirtschaft nehmen auch die Forderungen nach dem Einsatz innovativerer ökonomischer Instrumente zu. Hierbei finden zum einen Instrumente Erwähnung, die beispielsweise zu der Einpreisung der Klimafolgekosten beitragen und Anreize zur Reduktion des Fleisch- und Milchwarenkonsums und von deren Produktion setzen sollen (FÖS 2018; FÖS 2020). Auf der anderen Seite werden Instrumente diskutiert, die dazu beitragen können, dass zusätzliche Finanzmittel in den Sektor fließen, der zum Beispiel Investitionen in Tierwohlmaßnahmen ermöglicht:

Die Forderung nach mehr Tierwohl und artgerechter Haltung in der Landwirtschaft wird größer und erlangt wiederholt mediale Aufmerksamkeit. Bei den aktuell niedrigen Erzeuger\*innenpreisen würden die Mehrkosten für Stallumbauten und die Mindereinnahmen durch eine Reduktion des Tierbestandes jedoch viele Landwirt\*innen finanziell überfordern. Zudem sind die Verbraucher\*innen oftmals nicht bereit, die höheren Kosten für tierische Produkte in Kauf zu nehmen. Ökonomische Instrumente haben das Potenzial, zu höheren, kostendeckenden Erzeuger\*innenpreisen und

zeitgleich zur Realisierung höherer Tierwohl- und Umweltstandards beizutragen. Vielmals wird eine Tierwohlabgabe vorgeschlagen, durch die Stallumbauten finanziert und die Landwirt\*innen entlastet werden könnten. Alternativ dazu existiert die Idee einer Umlage für die Landwirtschaft ähnlich der EEG-Umlage.

#### 3.3.1 Tierwohlabgabe

Derzeit wird viel über eine Tierwohlabgabe diskutiert. In der Nutztierhaltung besteht ein hoher Bedarf an Investitionen in Tierwohlmaßnahmen, die besonders von kleinen Betrieben aus eigener finanzieller Kraft nicht gestemmt werden können. Die berechnete Höhe dieses Investitionsbedarfs schwankt. Während das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (auch bekannt als „Borchert-Kommission“) einen jährlichen Bedarf in Höhe von 1,2 Milliarden Euro im Jahr 2025, stetig anwachsend auf 3,6 Milliarden Euro im Jahr 2040 erwartet (BMEL 2020a), geht der Wissenschaftliche Beirat des BMEL von einem Investitionsvolumen in Höhe von 2,9 bis 4,6 Milliarden Euro aus (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015). Um das nötige Geld für diese Investitionen in den Sektor zu lenken, plädieren einige Akteure daher für eine Tierwohlabgabe auf Fleisch- und Milchwaren. Die Erhebung kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Am wahrscheinlichsten wirkt derzeit eine Sonderabgabe von wenigen Cent pro Kilo Fleisch- oder Milchprodukt oder die Nutzung von Steuermehreinnahmen bei einer Angleichung des Mehrwertsteuersatzes auf Fleisch- und Milchprodukte auf den Regelsteuersatz in Höhe von 19 Prozent<sup>3</sup>. Durch sie würde zumindest ein Teilaspekt der Erzeuger\*innenkosten, der heute noch unzureichend eingepreist ist, erhoben werden.

In den Vorschlägen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung werden ökonomische Instrumente mit Information und Ordnungsrecht verknüpft. Voraussetzung ist die Einführung von staatlich definierten Tierwohlstufen, mit denen Fleisch und Fleischwaren zunächst freiwillig und später verpflichtend gekennzeichnet werden. Diese sollen Konsument\*innen anregen, sich für Ware von Tieren aus artgerechterer Haltung zu entscheiden und höhere Preise dafür zu zahlen. Ergänzt wird diese informatorische Maßnahme durch die Erhebung einer Tierwohlabgabe, welche auf Fleisch und Fleischwaren, Milch und Milchprodukte sowie Eier erhoben wird. Die dadurch eingenommenen Mittel werden verwendet, um Landwirt\*innen, die Tierwohlmaßnahmen ergreifen (zum Beispiel den Um-

---

<sup>3</sup> Eine Sonderabgabe dürfte zweckgebunden erhoben werden und somit 1:1 zum Beispiel über einen Investitionsfonds an Landwirt\*innen ausgezahlt werden; die Mehrwertsteuer fließt hingegen in den allgemeinen Haushalt, kann aber indirekt, zum Beispiel, indem der

Anteil vom Bundeshaushalt des BMEL (Einzelplan 10) erhöht wird, für Tierwohlförderung verwendet werden.

oder Neubau von Ställen), finanziell zu unterstützen. Langfristig sollen die untersten Haltungsstufen verboten werden, sodass nach einer Phase der Freiwilligkeit die Verpflichtung für steigende Tierwohlstandards erfolgt (BMEL 2020a).

Die auf den Verkaufspreis aufgeschlagene Tierwohlabgabe wird primär die Investitionskosten decken. Langfristig steigende Fixkosten (zum Beispiel einen höheren Personalaufwand) oder Mindereinnahmen bei reduzierten Tierbeständen, wenn den Tieren auf gleichbleibender Fläche mehr Platz pro Tier gewährt wird, werden durch dieses Abgabekonzept nur teilweise gedeckt. Die Verbraucher\*innen müssen darüber hinaus bewusst durch die Kennzeichnung zu den Produkten der höheren Haltungsstufen greifen und die Bereitschaft mitbringen, für Produkte höherer Qualität auch höhere Preise zu zahlen.

### 3.3.2 EEG-Umlage für Agrarprodukte

Die oben beschriebene Tierwohlabgabe nach dem Konzept des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung geht davon aus, dass neben der „Anschubfinanzierung“ von zum Beispiel Stallumbauten die Kennzeichnung zu steigenden Erzeuger\*innenpreisen führen wird. Grund hierfür ist, dass die Konsument\*innen durch die transparenten Haltungsklassen bereit sein werden, für Waren aus artgerechter Haltung einen höheren Preis zu zahlen (Thünen-Institut 2021). Als Alternative könnte eine Tierwohlabgabe ähnlich wie die EEG-Umlage konzipiert werden. Grundidee ist hier die Übertragung des Konzeptes des Erneuerbaren Energien Gesetzes (EEG) auf die Landwirtschaft und die Entwicklung eines Nachhaltigen Lebensmittelgesetzes (NLG). Das EEG, das im Jahr 2000 eingeführt wurde, fördert den Ausbau erneuerbarer Energien. Es verpflichtet Netzbetreiber dazu, den ins öffentliche Netz eingespeisten Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu einem festgelegten Preis abzunehmen. Sie zahlen den Erzeuger\*innen eine Einspeisevergütung. Die Differenz der ausgezahlten Vergütung zum Marktpreis wird auf alle umlagepflichtigen Stromkund\*innen umgelegt. Zuzüglich zum Strompreis zahlen diese die EEG-Umlage.

Ein Nachhaltiges Lebensmittelgesetz könnte zur Realisierung von fairen Erzeuger\*innenpreisen, Tierwohl, Klima- und Umweltschutz beitragen. Dafür müssten Supermarktketten den Erzeuger\*innen, das heißt den Landwirt\*innen, eine sogenannte Abnahmegarantie für Produkte, die bestimmte Klima-, Umwelt- und Tierwohlstandards einhalten, zahlen. Diese finanzieren alle Verbraucher\*innen über einen Aufpreis auf die Produkte. Im Gegenzug wird den Kund\*innen durch eine

langfristige, feste Maßnahmenvergütung die Umsetzung entsprechender Standards versichert (FÖS 2020).

Der Anspruch auf die Auszahlung der Umlage kann an verschiedene Kriterien geknüpft werden. So wären neben der Einhaltung von Tierwohlstandards auch eine nachhaltige Bestandsdichte zur Vermeidung von Nitratüberschüssen, nachhaltiges Management des Wirtschaftsdüngers (unter anderem zur Reduktion der Luftschadstoffemissionen wie Ammoniak) sowie faire Arbeitsbedingungen und Entlohnung für Mitarbeiter\*innen erstrebenswerte Voraussetzungen für den Erhalt des Tierwohl-EEGs.

Besonders durch die Begrenzung der Bestandsdichte kann zusätzlich verhindert werden, dass die steigenden Erzeuger\*innenpreise zu steigenden Produktionsmengen führen (siehe hierzu Kapitel 5.1).

### 3.3.3 Finanzielle Unterstützung für Landwirt\*innen, die ihre Tierbestände abbauen

Wie in Kapitel 1.3.1 beschrieben, besteht gerade bei tierischen Lebensmitteln wie Fleisch und Milch hierzulande ein deutliches Überangebot. Die Hoffnung, dieses zu einem gewinnbringenden Preis auf dem Weltmarkt handeln zu können, hat sich in der Vergangenheit für viele Waren nicht bestätigt. So trägt das Angebot, das deutlich über der nationalen Nachfrage liegt, zu den niedrigen Erzeuger\*innenpreisen bei.

Neben den Erzeuger\*innenpreisen gibt es noch weitere Gründe, die Nutztierbestände zu reduzieren. So tragen sie nicht nur zu den Treibhausgasemissionen des Landwirtschaftssektors bei, sondern in einigen Regionen auch zu deutlichen Nitratüberschüssen und der Emission von Luftschadstoffen wie Ammoniak. Der Anbau von Futtermitteln beansprucht mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche Deutschlands, zu der auch trockengelegte Moore gehören, deren Renaturierung einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten könnte (UBA 2018; UBA 2019a; UBA 2019b; UBA 2020).

Eine Möglichkeit, diese Reduktion anzuregen, wäre die finanzielle Unterstützung von Landwirt\*innen, die sich zur deutlichen Minderung oder sogar Einstellung ihrer Tierhaltung entschließen.

Mit dem Ziel, die Nitrat- und Ammoniakemissionen zu reduzieren, wird eine solche Maßnahme derzeit in den Niederlanden vorbereitet (Stand September 2021) (Planbureau voor de Leefomgeving 2021; The Guardian 2021). Hierbei müssen ergänzende Maßnahmen ergriffen werden, damit andere Produzent\*innen nicht zeitgleich ihre Tierbestände erhöhen.

Wie ebenfalls in Kapitel 1.3.1 beschrieben, ist der Selbstversorgungsgrad bei Obst und Gemüse in



Deutschland im Gegensatz zu den tierischen Lebensmitteln sehr niedrig. Erstrebenswert wäre daher auch ein Umstieg von der Nutztierhaltung auf gartenbauliche Produkte. Dies geht nicht ohne (Weiter-)Bildungsangebote, Beratung und, wenn nötig, finanzielle Unterstützung in der Umstellungsphase. Ein gezieltes Förderangebot könnte hier sinnvoll sein, um Landwirt\*innen zu unterstützen, die in dem Sektor tätig bleiben wollen, aber sich vorstellen können, die Tierhaltung einzustellen.

### 3.3.4 Anheben der Transfergeldzahlungen und des Mindestlohns

In Deutschland erhalten 5,4 Millionen Personen (oder 6,5 Prozent der Gesamtbevölkerung) Arbeitslosengeld II (ALG II) und Sozialgeld (Statista 2021c), allgemein als „Hartz IV“ bekannt. Im Regelsatz für ALG II sind pro Tag fünf Euro für Lebensmittel vorgesehen. Wie ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des BMEL aufzeigt, reichen diese Mittel nicht, um eine gesunde und nachhaltige Ernährung zu garantieren (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz 2020). Folglich sind Transfergeldempfänger\*innen darauf angewiesen, sich immer für das günstigste Produkt zu entscheiden, um mit den geringen Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, möglichst viele Nahrungsmittel zu erwerben. Die Wahl für gesunde, nachhaltige oder faire Ware ist hierbei weitestgehend ausgeschlossen.

Ähnliches gilt für Personen, die zum Mindestlohn arbeiten. Selbst bei einer Vollzeitstelle bleiben für eine alleinstehende Person bei Erhalt des Mindestlohns netto nur rund 1.200 Euro im Monat<sup>4</sup>. Abzüglich aller Fixkosten für Miete und Nebenkosten, Strom, Mobilität und Kommunikation steht vielen für Lebensmittel ein Budget zur Verfügung, das nicht viel höher ist als das einer transfergeldempfangenden Person.

Dies zeigt auch die Grenzen der informatorischen Instrumente auf. Wenn das Ernährungsbudget so knapp bemessen ist, dass die Wahl zwangsläufig auf das günstigste Produkt fallen muss, hilft auch die Information nicht, dass die Erzeuger\*innen mit den niedrigen Preisen ihre Kosten nicht decken können.

Die günstigen Lebensmittelpreise und Subventionen, die diese erzeugen (zum Beispiel der reduzierte Mehrwertsteuersatz auf die meisten Lebensmittel) werden meist sozialpolitisch legitimiert (FÖS 2020). Hierbei werden jedoch lediglich Symptome bekämpft, nicht

die Ursachen behoben. Ein Mindestlohn, der ein Einkommen ergibt, welches nachhaltigeres Einkaufen ermöglicht und eine Anpassung der Regelsätze von Transfergeldern könnten dazu beitragen, dass faire Erzeuger\*innenpreise überhaupt erst bezahlbar werden.

## 3.4 Planungsrecht

Das Planungsrecht spielt in diesem Kontext eine unterstützende Rolle. Es muss dazu beitragen, die potenziellen „Nebenwirkungen“ höherer Erzeuger\*innenpreise zu verhindern. Höhere Gewinnmargen regen dazu an, mehr zu produzieren und so die Einnahmen weiter zu steigern (siehe hierzu Kapitel 5.1). Da die landwirtschaftliche Produktion, gerade von tierischen Produkten wie Fleisch und Milch, bereits heute zur Umwelt- und Klimaproblematik beitragen, sollten Instrumente nicht so ausgestaltet werden, dass sie die Produktion dieser Erzeugnisse noch weiter ankurbeln. Im Gegenteil sollte es ermöglicht werden, auch bei geringerem Output ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften. Planungsrecht kann hier die nötigen Rahmen setzen. So kann etwa der Um- oder Neubau von Ställen reglementiert werden. Beispielsweise können Baugenehmigungen nur erteilt werden, wenn keine weiteren Flächen beansprucht werden und das Verhältnis von Betriebsfläche zu Großvieheinheiten ausgewogen ist.

## 3.5 Ordnungsrecht

Das Ordnungsrecht ist an sich das schärfste Schwert im politischen Werkzeugkasten. Konkrete Ge- und Verbote können erwünschtes Verhalten erzwingen und unerwünschtes Verhalten unterbinden. Jedoch stößt das Ordnungsrecht aufgrund mangelnder Kontrollmechanismen häufig an seine Grenzen. Zum Beispiel reglementiert in der Theorie die deutsche Düngeverordnung, wie viel Nitrat auf Feldern ausgebracht werden darf oder welche Abstände zu Gewässern eingehalten werden müssen. Die Prüfkapazitäten sind jedoch zu niedrig, um diese Vorgaben effektiv durchzusetzen. So gab beispielsweise die Landesregierung Schleswig-Holsteins in der Antwort auf eine kleine Anfrage an, dass es Teil des Aufgabenbereiches von 14 Mitarbeiter\*innen ist, den Vollzug der Düngeverordnung in über 16.000 Betrieben zu prüfen (Schleswig-Holsteiner Landtag 2010). Bei jährlich rund 250 Kontrollen (ibid.) wird jeder Betrieb im Durchschnitt alle 64 Jahre

---

<sup>4</sup> Der Mindestlohn liegt derzeit bei 9,50 Euro pro Stunde (Stand August 2021). Bei 40 Stunden Arbeit pro Woche entspricht das einem Bruttolohn von 1.634 Euro/Monat.

geprüft. Verstöße wurden bei 9 bis 18 Prozent der Betriebe festgestellt. Das bedeutet, dass ein Großteil der Landwirt\*innen den Vorgaben trotz der mangelhaften Kontrollmechanismen folgt, aber auch, dass Tausende Betriebe über Jahrzehnte gegen das Ordnungsrecht verstoßen können, ohne nennenswerte Gefahr, erwischt zu werden. Um die Wirksamkeit des Ordnungsrechts voll zu entfalten, müssen folglich Kontroll- und Sanktionsmechanismen implementiert werden, die es sehr wahrscheinlich machen, Rechtsverstöße zu erfassen und zu sanktionieren.

In einem marktwirtschaftlichen System, in dem die Preise bis auf wenige Ausnahmen am freien Markt durch Angebot und Nachfrage, gegebenenfalls durch ökonomische Instrumente beeinflusst, ausgehandelt werden, sind die Ansatzpunkte für Ordnungsrecht begrenzt. Eine Möglichkeit, mit Ordnungsrecht zumindest einen Anreiz für besonders niedrige Lebensmittelpreise zu reduzieren, wäre ein Verbot, tierische Produkte als Lockangebot zu nutzen. Darüber hinaus können das Wettbewerbs- und das Kartellrecht Ansatzpunkte bieten, um die Ausbeutung von Erzeuger\*innen zu verhindern.

### 3.5.1 Verbot von tierischen Produkten als Lockangebote

Wie einleitend beschrieben, ist der Konkurrenzdruck aufgrund der hohen Supermarktdichte in Deutschland groß. Somit versucht der Handel, durch günstige Preise und Angebotsaktionen die Kund\*innen an sich zu binden. So wirbt zum Beispiel ein Discounter in der KW 27/2021 mit Rabatten von bis zu 57 Prozent unterhalb der unverbindlichen Preisempfehlung.

Besonders bei tierischen Produkten wird diese „Rabattschlacht“ von vielen mittlerweile als unmoralisch angesehen: Zum einen aus Umwelt- und Klimaschutzperspektive, da durch die extrem günstigen Angebote zum (Über-)Konsum tierischer Produkte angeregt wird, zum anderen aus Perspektive des Tierschutzes, da die hier abgerufenen Preise nicht reichen, um die Kosten einer artgerechten Haltung zu decken. Auch für die Erzeuger\*innen erhöht diese Werbestrategie den Preisdruck übermäßig.

In jüngster Vergangenheit wurden daher Forderungen laut, das Werben mit „Billigfleisch“ zu untersagen. Hierfür sprach sich im Jahr 2020 auch die Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner aus (BMEL 2020b). Andere Akteur\*innen gehen sogar noch weiter und fordern ein gänzlich Werbeverbot für Fleischwaren (Greenpeace 2021), ähnlich wie es auch für Tabakwerbung diskutiert wird.

Das Werbeverbot wird aber zum einen derzeit nur für Fleisch und Fleischwaren diskutiert, während andere Produktgruppen nicht betrachtet werden. Zum ande-

ren schließt ein Werbeverbot noch nicht aus, dass Waren im Geschäft unter einem Preis angeboten werden, der eine faire Bezahlung der Produzent\*innen einschließt/ermöglicht. Hier geht das Wettbewerbsrecht weiter (3.5.2).

### 3.5.2 Verbot von Verkaufspreisen unterhalb der Produktionskosten

Derzeit wird im Gesetz zur Wettbewerbsbeschränkung (GWB) im §20 „Verbotenes Verhalten von Unternehmen mit relativer oder überlegener Marktmacht“ definiert. Demnach dürfen Unternehmen oder Vereinigungen von Unternehmen, die eine hohe Marktmacht haben und von denen andere Anbieter aus diesem Grund abhängig sind, Lebensmittel nicht unterhalb des Einstandspreises verkaufen (Deutscher Bundestag 2020a). Ausnahmen davon gelten nur, wenn beispielsweise das Verderben der Ware droht und sie daher schnellstmöglich verkauft werden soll.

Ein Problem bei der Durchsetzung des Paragraphen schien bisher vor allem darin zu bestehen, dass die Akteur\*innen, die von den Unternehmen mit Marktmacht abhängig sind, selten den Schritt der Konfrontation gehen wollen, um ihr Recht durchzusetzen. Grund hierfür ist, dass sie davon ausgehen können, anschließend als Lieferant nicht mehr infrage zu kommen (Deutscher Bundestag 2020b). Das Gesetz wurde kürzlich novelliert und es bedarf einer baldigen Evaluation seiner Wirkung.

### 3.5.3 Kartellrecht

Wie einleitend beschrieben, wird der Lebensmitteleinzelhandel (LEH) von wenigen Handelsketten dominiert. Aus diesem Grund steht der Sektor unter Beobachtung des Bundeskartellamtes (Bundeskartellamt o. J.). In den vergangenen Jahren wurden Übernahmen von Lebensmittelketten teils untersagt oder nur teilweise zugelassen. Hierbei wird zum einen der Schutz der Verbraucher\*innen in den Blick genommen: für Konsument\*innen sollen in einem akzeptablen Radius Einkaufsmöglichkeiten verschiedener Handelsunternehmen bereitstehen, um zu verhindern, dass sie der Preispolitik einzelner Akteure ausgeliefert sind. Zeitgleich werden auch die Bedingungen der Lieferanten in den Blick genommen. Hierbei werden jedoch nicht die Erzeuger\*innen als „Hersteller“ definiert, sondern im Fall von Milch die Molkereien.

Bei vielen Lebensmitteln ist der LEH der Hauptabnehmer und somit preisbestimmend. So ermittelte das Bundeskartellamt in einer Sektoranalyse (Bundeskartellamt 2014), dass rund 85 Prozent der gesamten Milchproduktion in Deutschland an den LEH gehen. Nimmt man den Export aus der Betrachtung heraus und analysiert nur die inländischen Handelsströme, sind es sogar rund 93 Prozent.

„Diese Sektoruntersuchung hat erwartungsgemäß nachgewiesen, dass hohe Beschaffungsmengen eine Ursache für einen niedrigen Einkaufspreis darstellen [...] Sie verfügen darüber hinaus über weitere Größen- und Finanzkraftvorteile im Vergleich zu ihren Wettbewerbern und sind damit in der Lage, gezielt und erfolgreich Preiswettbewerb gegen ressourcenschwächere Wettbewerber zu führen [...]“ (Bundeskartellamt 2014)

Ob es ein Gesetz geben sollte, dass die Entflechtung von Unternehmen unabhängig von Kartellverstößen ermöglicht, ist seit Jahrzehnten umstritten. In verschiedenen Sektoren (wie Energie, Technologie und Agrochemie) dominieren einzelne oder wenige Marktakteure den Anbieter\*innen- und gegebenenfalls auch den Nachfrager\*innenmarkt. Forderungen, diese zur Aufspaltung in mehrere eigenständige Unternehmen zwingen zu können, werden gestellt (Deutscher Bundestag 2016b; Süddeutsche Zeitung 2021). Derzeit sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine solche Zerschlagung noch nicht gegeben, sie könnten aber eingeführt werden. Vergleichbare Mechanismen bestehen auch in den USA und Großbritannien, werden aber nur selten eingesetzt (ibidem).

## 3.6 Sonstiges

### 3.6.1 Erzeuger\*innengemeinschaften

Um die Position dem Handel gegenüber zu stärken, können sich Landwirt\*innen zu einer Erzeuger\*innengemeinschaft zusammenschließen. Hierdurch können Transaktionskosten reduziert und Know-how gebündelt werden (Europäische Kommission o. J.). Auch eine Mengensteuerung, um beispielsweise ein regionales Überangebot eines Produktes zu verhindern, kann innerhalb einer Erzeuger\*innengemeinschaft erfolgen (ifls 2021). Sie können auch transparent machen, welche Erzeuger\*innenpreise zum Beispiel die verschiedenen Molkereien bieten, um so Landwirt\*innen zu ermöglichen, sich für das beste Angebot zu entscheiden (BR 2016b).

Hierbei muss jedoch darauf geachtet werden, nicht gegen das Kartellrecht zu verstoßen. Während es Betrieben gestattet ist, sich zu einer Erzeuger\*innengemeinschaft zusammenzuschließen und gemeinsam einen Erzeuger\*innenpreis auszuhandeln, sind Preisabsprachen zwischen verschiedenen Erzeuger\*innengemeinschaften nicht gestattet (AgrarHeute 2017).

Abhängig von der Produktgruppe kann die Verhandlungsmacht von Erzeuger\*innengemeinschaften variieren. So gilt der Bio Kartoffel Erzeuger e.V. als Erfolg, da es ihm durch das Teilen von Informationen, das ge-

meinsame Anbieten von Ware und gemeinsamen Ausbau der Kompetenz gelang, einen stabilen Erzeuger\*innenpreis zu erzielen. Andernorts stößt die Verhandlungsmacht an ihre Grenzen, beispielsweise, wenn es in der Region lediglich einen Schlachthof oder eine Molkerei gibt, an welche die Ware verkauft werden muss und es keine alternativen Abnehmer gibt (Süddeutsche Zeitung 2015). Auch wenn andere Erzeuger\*innen ihre Ware weiterhin unter Wert verkaufen, können Erzeuger\*innengemeinschaften nur begrenzt höhere Preise verlangen.

### 3.6.2 Direktvermarktung stärken

Direktvermarktung erfolgt im ländlichen Raum über Hofläden und in Städten über Wochenmärkte oder die Auslieferung von „Grünen Kisten“. Zunehmend setzen einige Erzeuger\*innen auch auf Verkaufsautomaten oder Online-Shops. Hier ist das Angebot begrenzt. Sie ermöglichen aber den Verkauf unabhängig von Öffnungszeiten und mit einem geringen Personalaufwand.

Für die Direktvermarktung müssen Erzeuger\*innen zunächst finanziell in Vorleistung gehen. Das Einrichten eines Hofladens mit 100 Quadratmeter Verkaufsfläche, 25 Quadratmeter Lagerraum und 10 Quadratmeter Kühlzelle kostet rund 91.000 Euro. Der Investitionsbedarf für einen Wochenmarktstand liegt bei etwa 50.000 €. Wer seine Ware über Abo-Kisten vertreiben möchte, muss mit Investitionen in Höhe von etwa 95.000 € rechnen (KTBL 2018). Hinzu kommen noch die Personalkosten für den Verkauf oder die Auslieferung. Auch ein Verkaufsautomat kostet etwa 10.000 Euro.

Dafür können die Erzeuger\*innen die Preise selbst festlegen und die Preisanteile, die (wie in Kapitel 1.2 beschrieben) an andere Teilnehmer\*innen der Produktions- und Handelskette fließen, einbehalten.

Die Zahl der Erzeuger\*innen, die sich für die Direktvermarktung entscheidet, nahm in den letzten Jahren deutlich ab (von 14.200/4,7 Prozent im Jahr 2010 auf 10.280/3,7 Prozent in 2016). Anteilig entscheiden sich deutlich mehr Bio-Betriebe für die Direktvermarktung (11,2 Prozent), wodurch sie derzeit mehr als ein Fünftel der Direktvermarkter stellen (Böhm/Krämer 2020). Mangelnde Kenntnisse, ob der regionale Markt für Direktvermarktung besteht, die Investitionskosten und der höhere Aufwand, halten Erzeuger\*innen davon ab, in die Direktvermarktung einzusteigen. Beratungsangebote und Unterstützung, gerade in der Implementierungsphase, wären daher hilfreich.

### 4 Wirkungen fairer Erzeuger\*innenpreise

Faire Erzeuger\*innenpreise können dazu beitragen, dass

- Erzeuger\*innen für ihre Arbeit einen angemessenen Stundenlohn erhalten und so eine Arbeit in der Landwirtschaft für junge Menschen attraktiv bleibt/wird;
- die gerade im Pflanzenbau benötigten Mitarbeiter\*innen eine angemessene Entlohnung erhalten; und auch Saisonarbeitskräfte sozialversicherungspflichtig angestellt werden;
- ausreichend Einnahmen generiert werden, um Nutztiere artgerecht zu halten;
- Mittel für Investitionen angespart werden können;
- Mittel für Ausnahmesituationen wie Ernteausfall durch Dürre, Starkregen oder Ähnliches zurückgelegt werden können;
- Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen finanziert werden können.

Darüber hinaus böten faire Erzeuger\*innenpreise die Möglichkeit, das EU-Subventionssystem zu reformieren. In seiner jetzigen Form wird der Besitz von landwirtschaftlicher Fläche honoriert, weniger jedoch gesellschaftlich relevante Aufgaben wie Umwelt- und Klimaschutz. Die Renaturierung von Mooren, das Anlegen und Pflegen von Dauergrünland oder Agroforsten gehen mit reduzierten Einnahmen und erhöhtem Arbeitsaufwand einher. Dieser sollte stattdessen entlohnt werden.

Es muss jedoch auch auf potenziell negative Effekte hingewiesen werden. Höhere Gewinnmargen können dazu genutzt werden, um bei gleichem oder leicht steigendem Einkommen weniger zu produzieren, sie können aber auch genutzt werden, um bei gleichbleibender oder sogar steigender Produktion deutlich höhere Gewinne zu erzielen. So prognostiziert das Thünen-Institut für die Einführung einer Tierwohlabgabe nach dem Konzept des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung langfristig steigende Tierzahlen und somit steigende Fleisch- und Milchproduktion (Thünen-Institut 2021), wenn dies nicht durch ergänzende Maßnahmen unterbunden wird.

Aus diesem Grund müssen die Maßnahmen durch Planungsrecht flankiert werden, welches dafür sorgt, dass besonders bei der Tierhaltung die steigenden Gewinnmargen nicht zu einer Ausweitung der Produktion führen. Unter anderem kann so der Ausbau von Stallanlagen reglementiert werden oder hohe Umweltauflagen zu Nitratüberschüssen oder Reglementierungen zur Tierbesatzdichte die Produktionsausweitung bremsen.

### 4.1 Faire Entlohnung für Angestellte und Saisonarbeiter\*innen

Wie in Kapitel 2.4 beschrieben, sind besonders die Anstellungsverhältnisse von Saisonarbeiter\*innen teilweise prekär. Mit der Einführung des Mindestlohns sollte eigentlich eine Vergütung von mindestens 9,50 € pro Stunde (Stand Juli 2021; der Mindestlohn wird regelmäßig angepasst) ausgezahlt werden. In der Realität umgehen aber einige Betriebe nach wie vor den Mindestlohn und bezahlen ihre Aushilfen noch immer nach Akkord oder berechnen hohe Kosten für Unterkunft und Verpflegung, die den Mitarbeiter\*innen vom Lohn abgezogen werden (DGB 2021; SWR 2021; ZDF 2021). Darüber hinaus wurden im Zuge der Corona-Pandemie die Regelungen zur Sozialversicherungspflicht und der Krankenversicherung gelockert. So können sie derzeit vier Monate ohne Sozialversicherung arbeiten. Faire Erzeuger\*innenpreise würden eine gerechte Entlohnung dieser Arbeiter\*innen ermöglichen und weiterreichende Absicherung garantieren. Neben der fairen Entlohnung müssen noch weitere Maßnahmen ergriffen werden, um zu garantieren, dass Saisonarbeiter\*innen faire Arbeitsbedingungen vorfinden. So ist es derzeit bei einigen Betrieben üblich, dass ihnen bei Arbeitsantritt ihre Reisepässe abgenommen werden, dass die Unterbringung teils unwürdig ist oder Arbeitsschutzmaßnahmen unterwandert werden (ibidem). Dies geht jedoch über das Themenfeld der fairen Erzeuger\*innenpreise hinaus und muss an anderer Stelle diskutiert werden.

### 4.2 Investitionskapital

Faire Erzeuger\*innenpreise würden den Investitionsbedarf des Landwirtschaftssektors decken. Hierdurch könnten die dringend nötigen Investitionen in artgerechte Tierhaltung getätigt werden. Doch auch effiziente Landmaschinen, Digitalisierung, diversifizierte Einkommensquellen wie die beschriebene Direktvermarktung, aber auch Tourismus oder Agri-Photovoltaik brauchen Investitionskapital.

Gerade in Anbetracht des Wandels und der Innovationen im Lebensmittelsektor müssen Landwirt\*innen schon heute Investitionen in eine zukunftsfähige Landwirtschaft tätigen. So ändern sich Ernährungsgewohnheiten, pflanzliche Fleischalternativen erfreuen sich zunehmender Akzeptanz, die Produktion von In-Vitro-Fleisch, auch als „Laborfleisch“ bekannt, wird günstiger und könnte in Zukunft Marktreife erlangen (UBA 2019c). Wenn der deutsche Landwirtschaftssektor, der derzeit viel Fleisch und Milch produziert, auch langfristig bestehen möchte, sollte daher schon heute in zukunftsfähige Landwirtschaft investiert werden. Hierzu

gehören klassische landwirtschaftliche Produktionstechnologien, aber auch eine Diversifizierung der Einnahmequellen außerhalb der klassischen landwirtschaftlichen Produktion. So wird im Zuge der Energiewende ein Bedarf an Agri-Photovoltaik bestehen (Fraunhofer ISE 2020) und mit einer zunehmenden Nachfrage nach klimaschonendem Reisen wird Urlaub auf dem Land attraktiver – ein Trend, der sich durch die Covid19-Pandemie verstärkte (ADAC 2021; Landwirtschaftliches Wochenblatt o. J.).

### 4.3 Rücklagen für Missernten

Mit zunehmend auch in Mitteleuropa sichtbaren Folgen des Klimawandels werden Starkwetterereignisse wie Dürren, Fluten, Stürme und Starkregen häufiger und intensiver auftreten. Somit wird es zu Ernteauffällen kommen und auch Milchvieh produziert bei starker Hitze weniger Milch (FÖS/Öko-Institut 2021). Um diesen Herausforderungen zu begegnen, können zum einen klimaresiliente Sorten angebaut werden, Ställe klimatisiert oder auch auf die Auszahlung von Notfallhilfen gehofft werden. Doch auch das Abschließen von Ernteaufschlagversicherungen und die Rücklage von finanziellen Mitteln, um Jahre mit geringeren Ernteerträgen zu kompensieren, sind zielführende Strategien.

### 4.4 Anbau, Bewirtschaftung und Pflege von Agroforstsystemen, Dauergrünland und anderen Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen

Bei Agroforstsystemen handelt es sich um eine Form der Flächennutzung, bei der landwirtschaftliche oder gartenbauliche Produktion mit der Anpflanzung und Pflege von Bäumen einhergehen. Dies geht mit einigen positiven Klima- und Umweltschutzeffekten einher. So binden die Bäume Treibhausgase, die Böden trocknen weniger schnell aus und Erosion kann verhindert werden (BfN 2011; MLUK 2020).

Auch die Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland, das Anpflanzen von Hecken und Blühstreifen und die Renaturierung von Mooren sind wichtige Maßnahmen, um Emissionen zu binden, Böden zu schützen und die Biodiversität zu wahren. Diese extensive Bewirtschaftung ist jedoch mit Mehraufwand und gegebenenfalls geringeren Erträgen verbunden.

Faire Erzeuger\*innenpreise würden dazu beitragen, dass Landwirt\*innen nicht mehr maximale Erträge aus den ihnen zur Verfügung stehenden Landflächen herausholen müssen, sondern sie mit geringerem Output ihren Einkommensbedarf decken können.

### 4.5 Reform des Subventionssystems

Wie in Kapitel 1.1 beschrieben, stellen die GAP-Subventionen für viele Bauern und Bäuerinnen einen relevanten Anteil ihres Einkommens dar, weswegen eine weitreichende Reform des Subventionssystems für viele Landwirt\*innen existenzbedrohend wäre. Könnten sie ihr Einkommen aus dem Verkauf ihrer Waren erzielen, bestünde die Möglichkeit, die flächengebundenen Subventionen abzubauen und im Gegenzug die Bereitstellung von gesellschaftlichen Leistungen, beispielsweise für den Umwelt- und Klimaschutz, zu honorieren.

### 5 Diskussion und Fazit

Derzeit erhalten bei vielen Lebensmitteln die Erzeuger\*innen keinen kostendeckenden Erzeuger\*innenpreis. Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen überschreitet bei einigen Lebensmitteln das Angebot deutlich die Nachfrage, was den Angebotspreis drückt, zum anderen stehen die Landwirt\*innen einer sehr kleinen Zahl an Abnehmern (wie Handel, Molkereien und Schlachthöfen) gegenüber, die aufgrund der sehr hohen Supermarktdichte in Deutschland bemüht sind, mit niedrigen Preisen Kund\*innen zu werben und an sich zu binden. Dies schwächt die Verhandlungsposition der Erzeuger\*innen, da sie ihre Ware nicht ohne Weiteres einem anderen Abnehmer verkaufen können. Schlussendlich sind auch die Konsument\*innen durch ein sehr preisbewusstes Einkaufsverhalten an den niedrigen Lebensmittelpreisen beteiligt.

Bei einer so komplexen Problemlage gibt es kein einzelnes Politikinstrument, mit dem das Ziel der fairen Erzeuger\*innenpreise erreicht werden könnte. Stattdessen muss ein Politikmix implementiert werden, der an verschiedenen Punkten der Produktions-Handels-Konsumkette ansetzt.

Im Rahmen dieser Studie wurden verschiedene Instrumente aus dem Bereich Information, freiwillige Selbstverpflichtung, ökonomische Instrumente und Ordnungsrecht vorgestellt. **Informatorische Instrumente** sollen die Konsument\*innen befähigen, eine informierte Kaufentscheidung zu treffen. Sie stoßen jedoch schnell an ihre Grenzen. Zum einen, da Information nicht zwangsläufig zu Verhaltensänderung führt und zum anderen, da die Konsument\*innen von der Informationsflut (wie der Vielzahl an Siegeln, die bereits bestehen) und den vielen Komponenten, die sie beachten sollen (wie Umwelt- und Klimaverträglichkeit, Tierwohl, faire Arbeitsbedingungen und fairer Handel), überfordert werden. Auch die finanziellen Möglichkeiten der Käufer\*innen sind begrenzt, sodass ihre Wahl für das günstigste Produkt häufig durch ökonomische Zwänge begründet ist und weniger durch einen Mangel an Wissen. **Freiwillige Selbstverpflichtungen** hätten aufgrund der kleinen Anzahl an Handelsunternehmen hypothetisch ein großes Potenzial, da sich nur eine sehr kleine Anzahl an Akteuren darauf einigen müsste, keine Waren mehr unterhalb der Produktionskosten zu vertreiben und ihren Konkurrenzkampf nicht mehr auf dem Rücken der Erzeuger\*innen auszutragen. In der Praxis ist ein grundlegender Wandel der Preispolitik von Supermärkten aber unwahrscheinlich. Im Zuge der Bäuer\*innenproteste und negativer öffentlicher Aufmerksamkeit signalisierten einige Unternehmen im Lebensmitteleinzelhandel ein Entgegenkommen, es steht jedoch zu befürchten, dass mit abnehmender medialer Berichterstattung die Kooperationsbereitschaft wieder abnehmen könnte. Bei den

**ökonomischen Instrumenten** wurden zwei Möglichkeiten beschrieben, zumindest Teilaspekte einzupreisen: zum einen die dringend nötigen finanziellen Mittel für Investitionen in das Tierwohl, zum anderen Mehrkosten für nachhaltigere Produktionsformen. Darüber hinaus wird die finanzielle Unterstützung von Landwirt\*innen, die ihre Produktion reduzieren wollen, vorgeschlagen. Auch wenn es sich dabei nicht um ein klassisches ökonomisches Instrument handelt, wurde hierbei auch die Anhebung von Transfergeldleistungen und des Mindestlohns genannt, da das geringe Einkommen und infolgedessen das sehr knappe Budget für Lebensmittel viele Konsument\*innen zu preisbewussten Kaufentscheidungen zwingt und somit ein Grundproblem der niedrigen Erzeuger\*innenpreise darstellt. Beim **Ordnungsrecht** bietet insbesondere das Wettbewerbsrecht einen Ansatzpunkt, um den Verkauf unterhalb der Erzeugungskosten zu verhindern. Die Erweiterung des Kartellrechts, um die kleine Anzahl an Handelsunternehmen zu entflechten und so die Verhandlungsmacht der Abnehmer\*innen zu brechen, würde ebenfalls Möglichkeiten bieten, einen höheren Erzeuger\*innenpreis zu erzielen. In kleinerem Maßstab könnte ein Werbeverbot zumindest die moralisch besonders fragwürdigen Lockangebote mit tierischen Produkten unterbinden. Abschließend wurden Erzeuger\*innengemeinschaften und die Direktvermarktung als potenzielle Instrumente zur Erzielung höherer Preise für die Erzeuger\*innen genannt.

#### 5.1 Potenzial und Gefahr

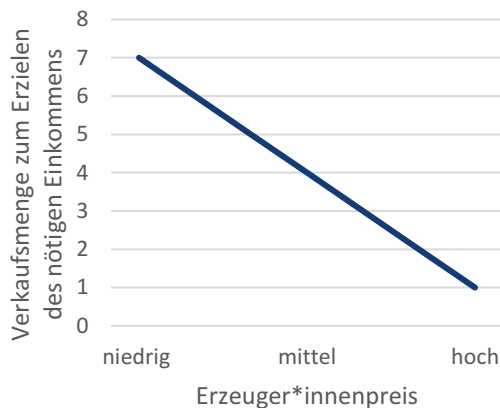
Faire Erzeuger\*innenpreise bieten primär die Möglichkeit, dass Landwirt\*innen und auch ihre Mitarbeiter\*innen ein angemessenes Einkommen generieren, das ihren Arbeitsaufwand honoriert und sie finanziell absichert. Darüber hinaus sollte mit einem fairen Erzeuger\*innenpreis der Investitionsbedarf sowohl in Tierwohlmaßnahmen als auch in Innovationen für eine zukunftsfähige Landwirtschaft wie Digitalisierung, Umwelt- und Klimaschutz und Maßnahmen zur Diversifizierung der Einnahmen gedeckt werden.

Schlussendlich wäre es erstrebenswert, die Abhängigkeit von Subventionen zu reduzieren. Wie einleitend dargestellt, decken gerade für viele kleinere Betriebe die Direktzahlungen der GAP einen erheblichen Anteil ihrer Einnahmen ab. Das erschwert eine weitreichende Reformierung des Subventionssystems weg von der pauschalen Ausschüttung flächengebundener Subventionen hin zur Honorierung von Umweltleistungen. Langfristig stellt dies aber eine Schlüsselkomponente auf dem Weg zu einer klimafreundlichen und nachhaltigen Landwirtschaft dar.

Aufgrund der sehr geringen Gewinnmargen vieler landwirtschaftlicher und gartenbaulicher Produkte

sind viele Produzent\*innen gezwungen, größtmögliche Mengen zu produzieren, um neben den Subventionen das für sie nötige Einkommen zu erzielen. Das trägt dazu bei, dass das Angebot deutlich über der Nachfrage liegt und so die Preise weiter sinken. Höhere Erzeuger\*innenpreise pro Einheit, die alle Personal- und Sachkosten abdecken, würden die Möglichkeit eröffnen, bei gleichbleibendem Einkommen weniger zu produzieren. Dies wäre besonders für den Umwelt- und Klimaschutz erstrebenswert.

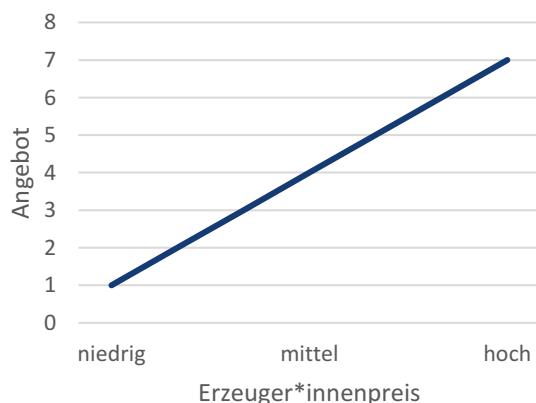
**Abbildung 9: Nötige Verkaufsmenge, zum Erzielen des nötigen Einkommens**



Quelle: eigene Darstellung

Dieser Effekt setzt jedoch nicht automatisch ein, da ohne Reglementierung höhere Gewinnmargen auch zu Produktionsausweitung anregen.

**Abbildung 10: Das Verhältnis von Preis und Angebot**



Quelle: eigene Darstellung

Aus diesem Grund müssen die Maßnahmen zur Erzielung fairer Erzeuger\*innenpreise mit weiteren Maßnahmen flankiert werden. Zum einen kann hier das in Kapitel 3.4 beschriebene Planungsrecht eine wichtige Rolle spielen, um den Ausbau von Stallanlagen zu reglementieren. Auch umweltpolitische Instrumente, die

dazu anregen, die Bestandsdichte auf ein naturverträgliches Maß zu reduzieren (wie eine Stickstoffüberschussabgabe), können hier einen wichtigen Beitrag leisten.

## 5.2 Fazit

Bei umwelt-, agrar- und ernährungspolitischen Problemen wird häufig argumentiert, dass eine weitreichende Intervention, die unter Umständen auch zu steigenden Preisen führen würde, aus sozialpolitischen Motiven nicht möglich wäre. Als Grund wird genannt, dass es einkommensschwache Konsument\*innengruppen gäbe, die dann von diesem Gut ausgeschlossen würden. Gerade bei überlebenswichtigen Grundbedürfnissen wie Ernährung wird somit fast jede Form des Wandels unterbunden. Neben der Konkurrenzfähigkeit gegenüber Waren aus dem Ausland ist die Bereitstellung günstiger Lebensmittel daher eine häufig genannte Legitimation von Agrarsubventionen, aber auch des reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Lebensmittel. Hierdurch entsteht eine Kette von Zwangsläufigkeiten. Die Landwirt\*innen beklagen, sie könnten keine weiteren Umweltschutzmaßnahmen mehr hinnehmen, da ihnen die finanziellen Mittel zu deren Umsetzung fehlen, weil die Erzeuger\*innenpreise so niedrig seien. Der Handel gibt aber an, dass er keine höheren Preise bezahlen und verlangen könne, da die Verbraucher\*innen nicht bereit wären, mehr zu zahlen und die Handelsunternehmen sich durch niedrige Preise von der Konkurrenz absetzen müssten. Zudem sind die Konsumierenden, die mit einem begrenzten finanziellen wie auch zeitlichen Budget ausgestattet sind, von einem regelrechten Kennzeichnungsdschungel überfordert. Eine Beurteilung, welches Produkt nun nachhaltig und fair ist, scheint nahezu unmöglich. So wird die Verantwortung permanent weitergereicht. Es scheint, als müsste, statt permanent die Symptome zu mildern, indem man durch Subventionen Preise drückt und die ausbleibenden Einnahmen der Erzeuger\*innen kompensiert, dafür gesorgt werden, dass alle Konsument\*innen genug Mittel haben, um einen angemessenen Preis für ihre Nahrungsmittel zu zahlen. Dazu zählt sowohl ein Mindestlohn, der ein angemessenes Einkommen ermöglicht, als auch Transferleistungen, die nicht nur für die billigsten Sonderangebote reichen, sondern für eine gesunde, nachhaltige Ernährung. Solange diese Grundlage nicht erfüllt ist, sind alle anderen Maßnahmen Behelfsbrücken. In einem zweiten Schritt ist die Marktsituation zu betrachten. In einem Oligopol ist ein Aushandeln von Angebots- und Nachfragepreisen auf Augenhöhe nicht möglich. Das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft besteht darin, dass die Politik, wenn der Markt versagt, zur Not intervenieren muss. Dazu gehören unter anderem Maßnahmen zur Verhinderung von Monopolbildung.

Hier ist zu diskutieren, ob nicht auch die Entflechtung von sehr großen Handelsunternehmen in Erwägung gezogen werden muss, damit die Erzeuger\*innen wieder eine Auswahl haben, wem sie ihre Ware verkaufen und eine gewichtigere Position beim Aushandeln von Erzeuger\*innenpreisen einnehmen können.

Erst dann sollte man die Verantwortung den Konsument\*innen aufbürden. Sie bewegen sich in einem Konsum-System, in dem alles dafür getan wird, dass ihnen eine informierte Kaufentscheidung so schwer wie möglich gemacht wird. Irreführende Werbung, eine von Wirtschaftspsychologen optimierte Ausrichtung des Warenangebotes im Kaufregal, eine Vielzahl von Labels, Codes und Kennzeichnungen und vieles mehr machen es nahezu unmöglich, in der Vielzahl des Warenangebotes ein Produkt zu wählen, dass die vielen Anforderungen an Umwelt- und Klimaschutz, Tierwohl, faire Erzeuger\*innenpreise, faire Arbeitsbedingungen und viele andere Faktoren erfüllt, gerade wenn nur begrenzte finanzielle Mittel und Zeit zur Verfügung stehen. Spätestens bei der Frage, welche Akteur\*innen der Produktions-Handelskette die Gewinnmarge abgreifen, ist die Beurteilungsmöglichkeit für die Verbraucher\*innen ausgeschöpft. Informationen und Bildung sind hier ein wichtiges Instrument. Damit können

Konsument\*innen über die Problemlage informiert werden und es kann ihnen erläutert werden, warum es sinnvoll und richtig ist, wenn Preise steigen, damit Erzeuger\*innen einen fairen Preis für ihre Ware erhalten. Den Verbraucher\*innen aber die Verantwortung für die Erzielung fairer Erzeuger\*innenpreise aufzubürden, in einem Umfeld, in dem die Rahmenbedingungen dies kaum zulassen, wäre quasi zum Scheitern verurteilt.

Schlussendlich muss auch die Landwirtschaft die bisher verfolgte Exportstrategie überdenken. Die Hoffnung, die Produktion zu steigern und die auf dem nationalen Markt überschüssige Ware global für einen guten Preis vertreiben zu können, hat sich in der Praxis bei vielen Produkten nicht bewahrheitet. Stattdessen sollte langfristig weniger auf Quantität und mehr auf Qualität gesetzt werden.

Aufgabe der Politik ist es somit, die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass faire Erzeuger\*innenpreise erzielt werden können. Die Zukunftskommission Landwirtschaft hat in ihrem Ende Juni 2021 veröffentlichten Abschlussbericht klare Handlungsaufforderungen an die Politik gestellt (Zukunftskommission Landwirtschaft 2021). Nun ist es an der Politik, praktische Lösungsvorschläge zu entwickeln und umzusetzen.



## LITERATURVERZEICHNIS

ADAC (2021): ADAC Tourismusstudie: Reisen nach Corona. Abrufbar unter: <https://www.adac.de/verkehr/standpunkte-studien/mobilitaets-trends/tourismusstudie-reisen-corona/>. Letzter Zugriff am: 19.9.2021.

AgrarHeute (2017): EuGH: Erzeugergemeinschaften nicht vom Kartellrecht ausgenommen. Abrufbar unter: <https://www.agrarheute.com/politik/eugh-erzeugergemeinschaften-kartellrecht-ausgenommen-533609>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

AgrarHeute (2018): 78 Cent für Trinkmilch: So setzt sich der Preis zusammen. Abrufbar unter: <https://www.agrarheute.com/tier/rind/78-cent-fuer-trinkmilch-so-setzt-preis-zusammen-440859>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

AgrarHeute (2020): Landwirtschaft und Strukturwandel – Studie: Das Höfesterben ist noch lange nicht zu Ende. Abrufbar unter: <https://www.agrarheute.com/management/betriebsfuehrung/studie-hoefesterben-noch-lange-ende-565027>. Letzter Zugriff am: 15.9.2021.

BDM (2019): BDM – Über uns – Unsere Ziele. Abrufbar unter: <https://www.bdm-verband.de/portfolio/bdm-ueber-uns/>. Letzter Zugriff am: 15.9.2021.

BfN (2011): Leitfaden Agroforstsysteme – Möglichkeiten zur naturschutzgerechten Etablierung von Agroforstsystemen. Abrufbar unter: [https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/BfN\\_Agroforst\\_Skript.pdf](https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/BfN_Agroforst_Skript.pdf). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

BLE (o. J.): Was verdienen Landwirte in Deutschland?. Abrufbar unter: <https://www.praxis-agrar.de/betrieb/betriebsfuehrung/was-verdienen-landwirte-in-deutschland/>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

BMEL (2019a): Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und ihrer Umsetzung in Deutschland. Abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-nationale-umsetzung.html>. Letzter Zugriff am: 15.3.2021.

BMEL (2019b): Ernährungswirtschaft: Versorgungsbilanz. Abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/versorgungsbilanzen/>. Letzter Zugriff am: 10.8.2021.

BMEL (2020a): Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung. Abrufbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf;jsessionid=0E22CA8CC949683A954C1BFFEA82851E.internet2852?\\_blob=publication-File&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf;jsessionid=0E22CA8CC949683A954C1BFFEA82851E.internet2852?_blob=publication-File&v=3). Letzter Zugriff am: 16.1.2021.

BMEL (2020b): Statement Bundesministerin Klöckner zu Tiefstpreisaktionen eines Lebensmittel-Einzelhändlers. Abrufbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Presse/2020/200127-lebensmittel-preise.html>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

BMEL (2021a): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe – Buchführungsergebnisse der Testbetriebe des Wirtschaftsjahrs 2019/2020. Abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/BFB-0111001-2020.pdf>. Letzter Zugriff am: 15.8.2021.

BMEL (2021b): Versorgung mit Fleisch und Geflügelfleisch. Abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/versorgungsbilanzen/fleisch/>. Letzter Zugriff am: 6.8.2021.

BMEL (2021c): Konsummilch: Herstellung und Verbrauch pro Kopf 2020 leicht angestiegen. Abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/versorgungsbilanzen/milch-und-milcherzeugnisse/>. Letzter Zugriff am: 7.8.2021.

BMEL (2021d): Paradigmenwechsel am Milchmarkt – von der Milchquotenregelung zu mehr Verantwortung der Marktakteure. Abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/agrarmaerkte/auswirkungen-ende-milchquote.html>. Letzter Zugriff am: 13.9.2021.

BMEL (2021e): Bestandszuwachs bei Legehennen setzt sich fort, Nahrungsverbrauch und Selbstversorgungsgrad Eier steigen weiter an. Abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/versorgungsbilanzen/eier/>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

BMEL (2021f): Landwirtschaft und Klimaschutz. Abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/klimaschutz/landwirtschaft-und-klimaschutz.html>. Letzter Zugriff am: 29.5.2021.

## Faire Erzeuger\*innenpreise

BMEL (o. J.): Altersgliederung der Familienarbeitskräfte. Abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/SJT-3030800-0000.xlsx>. Letzter Zugriff am: 15.9.2021.a.

BMEL (o. J.): Hofnachfolge in landwirtschaftlichen Betrieben der Rechtsform Einzelunternehmen nach Größenklasse der LF, dem Alter des Betriebsinhabers und betriebswirtschaftlicher Ausrichtung. Abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/SJT-3012000-2010.xlsx>. Letzter Zugriff am: 15.9.2021.b.

BMEL (o. J.): Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben nach Betriebsgrößenklassen. Abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/SJT-3030300-0000.xlsx>. Letzter Zugriff am: 15.9.2021.c.

BMU (2019): Argumente gegen Vorwürfe zum Agrarpaket und weiteren umweltbezogenen Agrar-Themen. Abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/bodenschutz-und-altlasten/argumente-gegen-vorwurfe-zum-agrarpaket-und-weiteren-umweltbezogenen-agrar-themen>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

Böhm, M., Krämer, C. (2020): Neue und innovative Formen der Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte – Analyse und Erarbeitung von Handlungsempfehlungen. Abrufbar unter: <https://orgprints.org/id/eprint/37311/1/37311-15NA192-ecozept-boehm-2020-innodirekt.pdf>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

bpB (2016): Milchpreis auf historischem Tief. Abrufbar unter: <https://www.bpB.de/politik/hintergrund-aktuell/228385/milchpreis-auf-historischem-tief>. Letzter Zugriff am: 10.6.2021.

BR (2016a): Deshalb verdienen die Landwirte gerade so wenig. Abrufbar unter: <https://www.bayern3.de/milchpreise-niedrig-bauern-landwirte-wenig-geld-discounter>. Letzter Zugriff am: 10.6.2021.

BR (2016b): Genossenschaften stärken Verhandlungsposition. Abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/genossenschaften-staerken-verhandlungsposition,68r36d9q60vkcchh6rr3ee9t6wu38>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Bundesinformationszentrum Landwirtschaft (o.J.): Infografiken: Welcher Anteil der Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel kommt bei den Landwirten an?. Abrufbar unter: <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/haetten-sies-gewusst/infografiken>. Letzter Zugriff am: 10.8.2021.

Bundeskartellamt (2014): Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel: Darstellungen und Analysen der Strukturen und des Beschaffungsverhaltens auf den Märkten des Lebensmitteleinzelhandels. Abrufbar unter: [https://www.bundeskartellamt.de/Sektoruntersuchung\\_LEH.pdf?\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundeskartellamt.de/Sektoruntersuchung_LEH.pdf?_blob=publicationFile&v=7). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Bundeskartellamt (o. J.): Lebensmitteleinzelhandel. Abrufbar unter: [https://www.bundeskartellamt.de/DE/Wirtschaftsbereiche/LEH/LEH\\_node.html](https://www.bundeskartellamt.de/DE/Wirtschaftsbereiche/LEH/LEH_node.html). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Clausen, J., Zundel, S. (1995): Freiwillige Selbstverpflichtungen – Versuch einer Neubewertung. Abrufbar unter: <http://www.oekologisches-wirtschaften.de/index.php/oew/article/viewFile/775/775>. Letzter Zugriff am: 26.2.2018.

Destatis (2021a): Betriebsgrößenstruktur landwirtschaftlicher Betriebe nach Bundesländern. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Tabellen/betriebsgroessenstruktur-landwirtschaftliche-betriebe.html>. Letzter Zugriff am: 15.9.2021.

Destatis (2021b): 50% der landwirtschaftlichen Betriebe hatten 2020 zusätzliche Einkommensquellen. Abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/09/PD21\\_N056\\_41.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/09/PD21_N056_41.html). Letzter Zugriff am: 4.10.2021.

Destatis (2021c): Eierproduktion 2020: 8% mehr Eier aus ökologischer Erzeugung – Die meisten Eier stammen jedoch auch 2020 aus Bodenhaltung. Abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21\\_125\\_413.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_125_413.html). Letzter Zugriff am: 19.6.2021.

Destatis (2021d): Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftszaehlung2020/Ergebnisse/Tabellen/arbeitskraefte-in-landwirtschaftlichen-betrieben.html;jsessionid=5CFD61FC1863DA6ACF2A0EF967A3A24B.live732>. Letzter Zugriff am: 4.10.2021.

## Faire Erzeuger\*innenpreise

Deutscher Bundestag (2009): Der Milchpreis - Ausarbeitung. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/435204/fa13dc8a097f95a09138b1d2706c4479/WD-5-106-09-pdf-data.pdf>. Letzter Zugriff am: 10.6.2021.

Deutscher Bundestag (2016a): Beispiele für Freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/480084/7a54deeee5135d82f7df678d8456b1ea/wd-5-079-16-pdf-data.pdf>. Letzter Zugriff am: 26.2.2018.

Deutscher Bundestag (2016b): Kartellrechtliche Zerschlagung/Entflechtungen in den Mitgliedstaaten der OECD. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/476052/6ef8abdc8180f5ad42c29f31c3b4895d/wd-7-131-16-pdf-data.pdf>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Deutscher Bundestag (2020a): Wettbewerbliche Preisuntergrenze für den Verkauf von Lebensmitteln. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/807554/eb5da498a48bae318af6e9e6572f7557/WD-7-118-20-pdf-data.pdf>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

Deutscher Bundestag (2020b): Die 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) - Stellungnahme für den Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestags. Abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/resource/blob/808736/b735fad6dd2cc6ff1e5fa4ba8303cde1/19-9-887\\_stellungnahme\\_Podszun\\_hhu-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/808736/b735fad6dd2cc6ff1e5fa4ba8303cde1/19-9-887_stellungnahme_Podszun_hhu-data.pdf). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

DGB (2021): Saisonarbeit in der Landwirtschaft: Miserable Bedingungen für Erntehelfer\*innen beenden. Abrufbar unter: <https://www.dgb.de/themen/++co++9ae2a64a-728c-11eb-be71-001a4a160123>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

DZ Bank AG (2020): Deutsche Landwirtschaft unter Druck.

EU Parlament (2021): Die künftige Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020. Abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/113/die-kunftige-gemeinsame-agrarpolitik-nach-2020>. Letzter Zugriff am: 1.6.2021.

Europäische Kommission (o. J.): Erzeugerorganisationen und Branchenverbände. Abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_de). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Europäisches Parlament (2015): Ende der Milchquote. Abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20150328STO38905/ende-der-milchquote>. Letzter Zugriff am: 13.9.2021.

FÖS (2018): Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums und der Fleischproduktion. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/201803-Instrumente-zur-Senkung-der-Fleischproduktion.pdf>. Letzter Zugriff am: 12.11.2018.

FÖS (2020): Tierwohl fördern, Klima schützen: Wie eine Steuer auf Fleisch eine Wende in der Nutztierhaltung einleiten und Anreize für umweltschonenden Konsum liefern kann. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2020/2020-01\\_FOES\\_Tierwohl-foerdern-Klima-schuetzen.pdf](https://foes.de/publikationen/2020/2020-01_FOES_Tierwohl-foerdern-Klima-schuetzen.pdf). Letzter Zugriff am: 11.12.2020.

FÖS (2021): Lasst uns drüber reden: Wie die Akzeptanz umweltökonomischer Instrumente gesteigert werden kann. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2021/2021-03\\_FOES\\_Analysepapier\\_Akzeptanz\\_oekonomischer\\_Instrumente.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-03_FOES_Analysepapier_Akzeptanz_oekonomischer_Instrumente.pdf). Letzter Zugriff am: 13.3.2021.

FÖS, Öko-Institut (2021): Soziale Verteilungswirkung des Klimawandels.

Fraunhofer ISE (2020): Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende. Abrufbar unter: <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/APV-Leitfaden.pdf>. Letzter Zugriff am: 19.9.2021.

Greenpeace (2021): Werbeverbot für Fleisch? - Rechtsgutachten. Abrufbar unter: [https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/rechtsgutachten\\_fleischwerbeverbot\\_2.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/rechtsgutachten_fleischwerbeverbot_2.pdf). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Handelsblatt (2015): Erst kommt der Preis, dann die Moral. Abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/nielsen-studie-erst-kommt-der-preis-dann-die-moral/12456254.html?ticket=ST-79129-FSMtDNYiq2UBnFcppCk7-ap1>. Letzter Zugriff am: 13.9.2021.

Heinrich Böll Stiftung (2020): Agrar-Atlas - Daten und Fakten zur Landwirtschaft (3. Auflage). Abrufbar unter: [https://www.boell.de/sites/default/files/2020-02/agraratlas2019\\_III\\_web.pdf?dimension1=ds\\_agraratlas\\_2019](https://www.boell.de/sites/default/files/2020-02/agraratlas2019_III_web.pdf?dimension1=ds_agraratlas_2019). Letzter Zugriff am: 1.10.2021.

van Horne, P. L. M. (2017): Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2015. Abrufbar unter: <https://edepot.wur.nl/404949>. Letzter Zugriff am: 19.6.2021.

ifls (2021): Institutionelle Förderbedarfe von Erzeugerorganisationen- Möglichkeiten zur Stärkung landwirtschaftlicher Betriebe. Abrufbar unter: [https://www.ifls.de/fileadmin/user\\_upload/Abbildungen/Publicationen/2021/Bericht\\_Erzeugerorganisationen\\_final.pdf](https://www.ifls.de/fileadmin/user_upload/Abbildungen/Publicationen/2021/Bericht_Erzeugerorganisationen_final.pdf). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Kantar Emnid (2016): Wirkung von Siegeln auf das Verbraucherverhalten. Abrufbar unter: [https://verbraucher.org/media/file/1151.VI\\_Wirkung\\_Label\\_auf\\_Verbraucherverhalten\\_Ergebnisbericht\\_2016.pdf](https://verbraucher.org/media/file/1151.VI_Wirkung_Label_auf_Verbraucherverhalten_Ergebnisbericht_2016.pdf). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

KTBL (2017): Leistungs-Kostenrechnung. Abrufbar unter: <https://daten.ktbl.de/downloads/dslkr/Leistungs-Kostenrechnung.pdf>. Letzter Zugriff am: 16.6.2021.

KTBL (2018): Direktvermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Abrufbar unter: [https://www.ktbl.de/fileadmin/user\\_upload/Artikel/Management/Direktvermarktung/Direktvermarktung.pdf](https://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/Artikel/Management/Direktvermarktung/Direktvermarktung.pdf). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Landwirtschaftliches Wochenblatt (o. J.): Urlaub auf dem Land immer mehr im Trend. Abrufbar unter: <https://www.lw-heute.de/urlaub-land-trend>. Letzter Zugriff am: 19.9.2021.

Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2020): BZA-Vergleich 2018/19 - Milcherzeugung unter Kostendruck. Abrufbar unter: <https://www.lwk-niedersachsen.de/download.cfm/file/34174.html>. Letzter Zugriff am: 12.1.2021.

Leitow, D. (2005): Produktherkunft und Preis als Einflussfaktoren auf die Kaufentscheidung. Abrufbar unter: <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/15913/Leitow.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Letzter Zugriff am: 13.9.2021.

LKSH (2021): Marktlage für Eier in Schleswig-Holstein. Abrufbar unter: <https://www.lksh.de/landwirtschaft/markt/eierpreise/>. Letzter Zugriff am: 19.9.2021.

Milch Board (o. J.): Milch Marker Index. Abrufbar unter: <https://www.milch-marker-index.de/>. Letzter Zugriff am: 15.9.2021.

MLUK (2020): Konzept zur Förderung von Agroforstflächen als Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (AUKM) im Rahmen des Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) des Landes Brandenburg. Abrufbar unter: <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Konzept-Agroforst-AUKM.pdf>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Öko-Institut (2019): Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030. Abrufbar unter: [https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Daten/Publicationen/Hintergrund/2019-06-03\\_THG\\_Minderungspotenziale\\_Lawj\\_OEKO.pdf](https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publicationen/Hintergrund/2019-06-03_THG_Minderungspotenziale_Lawj_OEKO.pdf). Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

Ökolandbau (2018): Klimaschutz und Landwirtschaft - Welche Vorteile bietet der Ökolandbau?. Abrufbar unter: <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umwelt/klima/klimaschutz-und-landwirtschaft/>. Letzter Zugriff am: 1.6.2021.

Planbureau voor de Leefomgeving (2021): Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof. Abrufbar unter: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-quickscan-van-twee-beleidspakketten-als-vervolg-op-de-structurele-aanpak-stikstof-4694.pdf>. Letzter Zugriff am: 11.9.2021.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): Vollzug der Düngeverordnung in Schleswig-Holstein - Antwort auf Kleine Anfrage. Abrufbar unter: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/O800/drucksache-17-0870.pdf>. Letzter Zugriff am: 26.7.2021.

Spargel & Erdbeer Profi (2019): Kennen Sie die Produktionskosten?. Abrufbar unter: <https://www.spargel-erdbeerprofi.de/nachricht-spargelerdbeer/detail/kennen-sie-die-produktionskosten/>. Letzter Zugriff am: 16.9.2021.

Statista (2020a): Milchanlieferung in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2019 (in Millionen Tonnen). Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/215759/umfrage/milchanlieferung-in-deutschland/>. Letzter Zugriff am: 29.4.2021.

Statista (2020b): Anteil von Nahrungsmitteln und alkoholfreien Getränken an den privaten Konsumausgaben in der Europäischen Union nach Ländern in den Jahren 2017 bis 2019. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/301863/umfrage/konsumausgaben-fuer-nahrungsmittel-und-getraenke-im-europaweitem-vergleich/>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Statista (2020c): Deutsche geben relativ wenig für Lebensmittel aus. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/infografik/20684/anteil-von-nahrungsmitteln-und-getraenke-an-konsumausgaben-in-europa/>. Letzter Zugriff am: 29.4.2021.

Statista (2021a): Kuhmilchanlieferung an milchwirtschaftliche Unternehmen Deutschland nach Erzeugerstandort von Dezember 2018 bis Dezember 2020. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/380567/umfrage/milchanlieferung-in-deutschland/>. Letzter Zugriff am: 7.8.2021.

Statista (2021b): Europäische Union: Konsumausgaben der privaten Haushalte für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke je Einwohner im Jahr 2019. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1202437/umfrage/pro-kopf-konsumausgaben-der-privaten-haushalte-in-der-eu-fuer-nahrungsmittel-und-alkoholfreie-getraenke/>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Statista (2021c): Hartz IV: Anzahl der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld im Jahresdurchschnitt von 2011 bis 2021. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242062/umfrage/leistungsempfaenger-von-arbeitslosengeld-ii-und-sozialgeld/>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Statistisches Bundesamt (2021): Strukturwandel in der Landwirtschaft hält an. Abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/01/PD21\\_028\\_412.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/01/PD21_028_412.html). Letzter Zugriff am: 2.6.2021.

Süddeutsche Zeitung (2015): Ohne Verhandlungsmacht - Bauernverband Freising fordert höhere Erzeugerpreise. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/freising/landwirte-unter-druck-ohne-verhandlungsmacht-1.2613048>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Süddeutsche Zeitung (2021): Marktmacht ist nicht alles. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kartellrecht-wettbewerb-zerschlagung-von-konzernen-1.5314630>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

SWR (2021): Missstände bei Erntehelfern in Friedrichshafen. Abrufbar unter: <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/friedrichshafen/missstaende-bei-erntehelfern-in-friedrichshafen-100.html>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

Tangermann, S. (2014): Direktzahlungen: Ein bleibender Bestandteil der EU-Agrarpolitik?. In: Schmid, E., Vogel, S. (Hg.): Europäische Agrarpolitik im 21. Jahrhundert. Wien.

The Guardian (2021): Netherlands propose radical plans to cut livestock numbers by almost a third. Abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/environment/2021/sep/09/netherlands-proposes-radical-plans-to-cut-livestock-numbers-by-almost-a-third>. Letzter Zugriff am: 11.9.2021.

Thünen-Institut (2008): Betriebswirtschaftliche Aspekte der Eierzeugung. Abrufbar unter: [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dk042556.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dk042556.pdf). Letzter Zugriff am: 19.6.2021.

Thünen-Institut (2016): Auswirkungen des Mindestlohns in Landwirtschaft und Gartenbau: Erfahrungen aus dem ersten Jahr und Ausblick. Abrufbar unter: [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn056425.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn056425.pdf). Letzter Zugriff am: 7.7.2021.

Thünen-Institut (2019): Treibhausgas-Emissionen aus der Landwirtschaft. Abrufbar unter: <https://www.thuenen.de/de/thema/klima-und-luft/emissionsinventare-buchhaltung-fuer-den-klimaschutz/treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft/>. Letzter Zugriff am: 2.6.2021.

Thünen-Institut (2021): Politikfolgenabschätzung zu den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung. Abrufbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Tiere/Nutztiere/folgenabschaetzung-borchert.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/folgenabschaetzung-borchert.pdf?__blob=publicationFile&v=6). Letzter Zugriff am: 2.6.2021.

## Faire Erzeuger\*innenpreise

top agrar (2019): Plagge für schrittweise Abschaffung der Direktzahlungen. Abrufbar unter: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/plagge-fuer-schrittweise-abschaffung-der-direktzahlungen-11811011.html>. Letzter Zugriff am: 28.5.2021.

top agrar (2020): Starker Anstieg der globalen Geflügelfleischerzeugung. Abrufbar unter: <https://www.topagrar.com/gefluegel/starker-anstieg-der-globalen-gefluegelfleischerzeugung-11946531.html>. Letzter Zugriff am: 19.6.2021.

top agrar (2021): Tierwohl: ALDI erklärt Umstieg auf Haltungsform 3 und 4. Abrufbar unter: <https://www.topagrar.com/schwein/news/aldi-erklaert-umstieg-auf-haltungsformen-3-und-4-12601976.html>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

UBA (2018): Umwelt und Landwirtschaft 2018. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/20180125\\_uba\\_fl\\_umwelt\\_und\\_landwirtschaft\\_bf\\_final.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/20180125_uba_fl_umwelt_und_landwirtschaft_bf_final.pdf). Letzter Zugriff am: 17.4.2018.

UBA (2019a): Indikator: Stickstoffüberschuss der Landwirtschaft. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/indikator-stickstoffueberschuss-der-landwirtschaft#textpart-1>. Letzter Zugriff am: 19.7.2019.

UBA (2019b): Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#textpart-1>. Letzter Zugriff am: 15.10.2019.

UBA (2019c): Die Zukunft im Blick: Fleisch der Zukunft - Trendbericht zur Abschätzung der Umweltwirkungen von pflanzlichen Fleischersatzprodukten, essbaren Insekten und In-vitro-Fleisch. Abrufbar unter: [https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2020/3540-trendanalyse\\_fleisch-der-zukunft\\_web\\_bf.pdf](https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2020/3540-trendanalyse_fleisch-der-zukunft_web_bf.pdf). Letzter Zugriff am: 30.7.2021.

UBA (2020): Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft>. Letzter Zugriff am: 21.12.2020.

Verband Deutscher Putenerzeuger (2013): Bundeseinheitliche Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Mastputen. Abrufbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Tiere/Tierschutz/ZDG-Eckwerte-Haltung-Mastputen.pdf;jsessionid=46098DCE781DD18494ED7A06FB4130B3.live851?\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/ZDG-Eckwerte-Haltung-Mastputen.pdf;jsessionid=46098DCE781DD18494ED7A06FB4130B3.live851?_blob=publicationFile&v=5). Letzter Zugriff am: 15.9.2021.

Verbraucherzentrale (2019): Lebensmittel: Zahlen, Zeichen, Codes und Siegel. Abrufbar unter: <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/kennzeichnung-und-inhaltsstoffe/lebensmittel-zahlen-zeichen-codes-und-siegel-8382>. Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Abrufbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf;jsessionid=C2248D5F63A01E46E92F2D8D1B4B9192.1\\_cid376?\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf;jsessionid=C2248D5F63A01E46E92F2D8D1B4B9192.1_cid376?_blob=publicationFile). Letzter Zugriff am: 24.7.2019.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2020): Politik für eine nachhaltige Ernährung - Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Abrufbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?_blob=publicationFile&v=3). Letzter Zugriff am: 24.8.2021.

ZDF (2020): Bundesweite Proteste: Warum die Bauern stinksauer sind. Abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/digitales/bauernproteste-gruene-woche-100.html>. Letzter Zugriff am: 22.8.2021.

ZDF (2021): Erntehelfer - Unsichtbar und ausgebeutet. Abrufbar unter: <https://www.zdf.de/dokumentation/zdf-info-doku/erntehelfer--unsichtbar-und-ausgebeutet-100.html>. Letzter Zugriff am: 16.9.2021.

Zukunftskommission Landwirtschaft (2021): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Abrufbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?_blob=publicationFile&v=2). Letzter Zugriff am: 19.9.2021.

## **Impressum**

### **Herausgeber:**

*Bund für Umwelt und Naturschutz  
Deutschland e.V. (BUND)  
Kaiserin-Augusta-Allee 5  
10553 Berlin*

**Telefon:** 0 30/2 75 86-40

**Telefax:** 0 30/2 75 86-440

**E-Mail:** [bund@bund.net](mailto:bund@bund.net)

[www.bund.net/landwirtschaft](http://www.bund.net/landwirtschaft)

### **Autor\*innen:**

*Ann-Cathrin Beermann & Rebecca  
Lewalter (Forum Ökologisch-  
Soziale Marktwirtschaft), Vorwort:  
Olaf Bandt (BUND e.V.), Zusam-  
menfassung: Michaela Dabberger  
(BUND e.V.)*

### **Konzept und Redaktion:**

*Michaela Dabberger &  
Christian Rehmer*

**V.i.S.d.P.:** Petra Kirberger

**Lektorat:** Nelli Halter

**Gestaltung:** *Natur & Umwelt  
Verlag*

**Titelfoto:** *StockMediaSeller/  
shutterstock.com*

*November 2021*